

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Навчально-науковий інститут «Інститут державного управління»
Кафедра права, національної безпеки та європейської інтеграції

Кваліфікаційна робота магістра
на тему
СИСТЕМА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ В УМОВАХ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ:
ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ВІЙСЬКОВОГО ТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
ПІД ЧАС КРИЗИ

Виконав студент 2 курсу,
групи ППГЗ-1-24
Спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування»
Освітньо-професійної програми
«Публічна політика та управління в
умовах гібридних загроз»
_____ Деніс МАРТИНЧИК

Науковий керівник роботи:
доктор юридичних наук, професор
_____ Лариса ВЕЛИЧКО

Харків – 2025

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ В УМОВАХ КРИЗИ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ.....	11
1.1 Концептуальні підходи до прийняття управлінських рішень в умовах невизначеності та кризи	11
1.2 Міжнародний досвід прийняття рішень у публічному управлінні під час кризових ситуацій.....	18
РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ СИСТЕМИ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ПОВНОМАСШТАБНОЇ ВІЙНИ (2022-2025).....	24
2.1 Інституційна трансформація механізмів прийняття рішень у центральних та регіональних органах влади	24
2.2 Практика координації між різними рівнями публічного управління при реагуванні на кризові ситуації.....	31
РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ГІБРИДНИХ ЗАГРОЗ.....	40
3.1 Напрями оптимізації процесів прийняття рішень у кризовому публічному управлінні	40
3.2 Рекомендації щодо інституційного забезпечення швидкого реагування органів публічної влади на кризові виклики.....	51
ВИСНОВКИ	61
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	67

ВСТУП

Актуальність теми. У сучасному світі гібридні загрози стали домінуючою формою геополітичного протистояння, що поєднує військові, економічні, інформаційні, кібернетичні та інші засоби впливу для досягнення стратегічних цілей без оголошення відкритої війни. Ці загрози характеризуються високим рівнем невизначеності, динамічністю та здатністю швидко адаптуватися до контрзаходів, що створює безпрецедентні виклики для систем публічного управління, які традиційно формувалися для роботи в передбачуваних умовах мирного часу.

Україна з 2014 року перебуває під систематичним тиском гібридних загроз з боку Російської Федерації, а повномасштабне вторгнення 24 лютого 2022 року стало найбільшим випробуванням для української системи публічного управління за всю історію незалежності. Органи публічної влади України опинилися в умовах, коли необхідно одночасно забезпечувати обороноздатність держави, підтримувати функціонування критичної інфраструктури, надавати базові послуги населенню, координувати евакуацію мільйонів людей, протидіяти інформаційним атакам та кібер-загрозам, приймаючи тисячі управлінських рішень щоденно в умовах екстремальної невизначеності та дефіциту часу. Традиційні механізми прийняття рішень, засновані на багаторівневих процедурах узгодження та детальному аналізі всіх можливих альтернатив, виявилися неадекватними новій реальності.

Слід зазначити, що наявна система прийняття управлінських рішень в органах публічної влади України формувалася протягом трьох десятиліть незалежності переважно під впливом моделей, які відповідали потребам мирного часу та поступової демократизації. Відсутність чіткої спеціалізації на кризовому управлінні, недостатня підготовка управлінських кадрів до роботи в екстремальних умовах, фрагментована система координації між різними рівнями влади, обмежені можливості для швидкого перерозподілу ресурсів, усе це

створювало серйозні перешкоди для ефективного реагування на гібридні загрози, які вимагають швидкості, гнучкості та інноваційності в прийнятті рішень.

Актуальність даного дослідження обумовлена нагальною потребою критичного переосмислення підходів до прийняття управлінських рішень в органах публічної влади з урахуванням унікального досвіду, набутого Україною протягом 2022-2025 років. Цей досвід, який включає як успішні практики швидкої адаптації до кризових умов, так і болісні помилки, що коштували людських життів та ресурсів, має бути системно проаналізований та концептуалізований. Розробка науково обґрунтованих рекомендацій щодо оптимізації процесів прийняття рішень є необхідною умовою не лише для перемоги в поточній війні, але й для довгострокового забезпечення стійкості української держави до різноманітних гібридних загроз, які залишатимуться актуальними і після завершення активної фази військового конфлікту.

Ефективна система прийняття рішень в умовах гібридних загроз є також критично важливою для успішної євроінтеграції України, адже Європейський Союз очікує від країн-кандидатів не лише відповідності правовим стандартам, але й реальної спроможності органів влади ефективно функціонувати в умовах нестабільності та невизначеності.

Стан наукової розробки проблеми. Проблематика прийняття управлінських рішень в умовах криз та гібридних загроз перебуває у фокусі наукової уваги багатьох українських та зарубіжних дослідників, однак комплексні дослідження, які б системно аналізували специфіку цих процесів саме в органах публічної влади України в умовах повномасштабної війни, досі залишаються фрагментарними.

Теоретичні засади кризового управління розроблялися переважно на основі досвіду західних демократій, які стикалися з локальними кризами (природними катастрофами, терористичними актами, епідеміями), але не з масштабною війною на власній території. Українська специфіка, яка полягає в необхідності одночасного управління військовим конфліктом, економічною

кризою, гуманітарною катастрофою та процесом євроінтеграції, створює унікальну конфігурацію викликів, яка потребує окремого осмислення.

Серед українських дослідників, які в тому чи іншому аспекті досліджували публічне управління в умовах надзвичайних ситуацій (криз) М.М. Іжа, Л.В. Курносенко, В.Ф. Смаль, А.Ю. Котенко, І.Г. Савченко, М.С. Міхровська, Г.І. Підгірняк, Л.С. Заблоцька, Н.М. Кізімова. Н.М. Колісніченко, Пасько, О.С. Бодрук, М.І. Лахижа, Ю.В. Гончарук, О.В. Власюк, С.В. Кононенко, В.Б. Ковальчук, І.О. Парубчак, Г.В., В.Б. Дзюндзюк, Д.В. Карамішев та ін.

Серед зарубіжних науковців Arjen Bojn та Martin Lodge розробили концептуальні засади дизайну стійких інституцій для транскордонного кризового управління, підкреслюючи важливість адаптивності та гнучкості організаційних структур. Chris Ansell досліджує прагматичні принципи управління в умовах глибокої невизначеності, пропонуючи методологію прийняття рішень, коли традиційні аналітичні інструменти виявляються недостатніми. John S. Oakland та Sameer Hananta розробляють концепції тотального управління якістю в організаціях, які можуть бути адаптовані до публічного сектору. Paul Hopkin досліджує фундаментальні засади ризик-менеджменту, пропонуючи інструменти ідентифікації, оцінювання та управління ризиками в умовах невизначеності. Ben Nimmo розробляє методології виявлення дезінформації та гібридних загроз у цифровому просторі, створюючи практичні інструменти для органів влади. Rasmus Kleis Nielsen досліджує роль цифрових медіа у формуванні інформаційного простору та їхній вплив на процеси прийняття рішень в демократичних суспільствах.

Загалом аналіз наукової літератури показує, що українські дослідники зосереджуються переважно на окремих аспектах функціонування публічного управління в кризових умовах,- децентралізації, цифровізації, комунікаціях, спроможності окремих інституцій, тоді як комплексний аналіз процесів прийняття управлінських рішень в органах публічної влади, саме в умовах гібридних загроз, залишається недостатньо розробленим.

Зарубіжні науковці в більшості розробляють теоретичні концепції

кризового управління та організаційної стійкості, однак ці концепції базуються на досвіді локальних криз, а не тотальної війни. Практично відсутні дослідження, які б узагальнювали український досвід прийняття рішень в умовах повномасштабної війни протягом 2022-2025 років, систематизували успішні практики та типові помилки, пропонували науково обґрунтовані рекомендації щодо оптимізації системи з урахуванням як внутрішніх можливостей та обмежень України, так і міжнародного досвіду. Саме заповнення цієї прогалини визначає актуальність і практичну значущість даного дослідження.

Метою роботи є комплексний аналіз процесів прийняття управлінських рішень в органах публічної влади України в умовах гібридних загроз та розробка науково обґрунтованих практичних рекомендацій щодо оптимізації цих процесів для підвищення стійкості та ефективності системи публічного управління.

Для досягнення поставленої мети визначено *наступні завдання*:

- узагальнити теоретико-концептуальні засади прийняття управлінських рішень в умовах гібридних загроз, уточнити термінологічний апарат та розкрити специфіку кризового управління в публічному секторі;
- дослідити міжнародний досвід організації процесів прийняття рішень в умовах кризових ситуацій та гібридних загроз проаналізувавши практики різних країн;
- проаналізувати еволюцію системи прийняття управлінських рішень в органах публічної влади України протягом 2014-2025 років, виявивши ключові трансформації та їхні причини;
- вивчити практики прийняття рішень органами публічної влади України в умовах повномасштабної війни 2022-2025 років на основі аналізу конкретних кейсів та ситуацій;
- виявити ключові виклики та проблеми, що перешкоджають ефективному прийняттю управлінських рішень в органах публічної влади України в умовах гібридних загроз;
- визначити напрями оптимізації процесів прийняття рішень у кризовому публічному управлінні з урахуванням як українського досвіду, так і

міжнародних практик;

– розробити конкретні рекомендації щодо інституційного забезпечення швидкого реагування органів публічної влади на кризові виклики, включаючи організаційні, нормативно-правові, технологічні та кадрові аспекти.

Об'єктом дослідження є система прийняття управлінських рішень в органах публічної влади України.

Предметом дослідження є процеси та механізми прийняття управлінських рішень в органах публічної влади України в умовах гібридних загроз.

Методи дослідження. Для досягнення мети дослідження та вирішення поставлених завдань використано комплекс загальнонаукових та спеціальних методів, застосування яких здійснювалося відповідно до специфіки кожного етапу дослідження.

Метод термінологічного *аналізу* застосовано для розмежування понять «гібридні загрози», «кризове управління», «управлінське рішення», «інституційна спроможність», що дозволило досягти понятійної визначеності (підрозділ 1.1). *Метод системного аналізу* використано для розгляду процесів прийняття рішень як цілісної системи взаємопов'язаних елементів, виявлення прямих і зворотних зв'язків між різними компонентами системи публічного управління (підрозділи 1.1, 1.2). *Метод структурно-функціонального аналізу* застосовано для вивчення структури та функцій різних органів публічної влади в процесі прийняття управлінських рішень, що допомогло виявити функціональні розриви та дублювання повноважень (підрозділи 2.1, 2.2).

Компаративний метод використано для порівняльного аналізу систем прийняття рішень в різних країнах, виявлення успішних практик та їхньої адаптивності до українського контексту (підрозділ 1.2). *Історичний метод* застосовано для дослідження еволюції системи прийняття управлінських рішень в Україні протягом 2014-2025 років (підрозділ 2.1). *Інституційний аналіз* використано для дослідження формальних та неформальних інститутів, що забезпечують процеси прийняття рішень, їхньої структури, повноважень та взаємодії, що дозволило виявити інституційні прогалини та конфлікти

компетенцій (підрозділи 2.1, 3.2).

Метод кейс-стаді застосовано для детального аналізу конкретних ситуацій прийняття критично важливих управлінських рішень в умовах війни, (підрозділ 2.2). *Метод документального аналізу* використано для вивчення офіційних документів, стратегій, програм, протоколів засідань, звітів органів влади, нормативно-правових актів, що регулюють процеси прийняття рішень (підрозділи 2.1, 2.2). *Метод експертних інтерв'ю* застосовано для збору первинної інформації від осіб, які безпосередньо приймали або готували управлінські рішення в кризових умовах (підрозділи 2.2, 3.1).

Проблемно-орієнтований аналіз використано для виявлення та систематизації ключових викликів і проблем, що перешкоджають ефективному прийняттю рішень в умовах гібридних загроз (підрозділ 3.1). *SWOT-аналіз* застосовано для комплексної оцінки сильних і слабких сторін існуючої системи прийняття рішень, можливостей та загроз її розвитку (підрозділ 3.1). *Метод експертних оцінок* використано для оцінювання ефективності різних моделей організації процесів прийняття рішень та ранжування запропонованих рекомендацій за пріоритетністю (підрозділ 3.2).

Метод стратегічного планування застосовано для визначення пріоритетних напрямів оптимізації системи прийняття рішень з урахуванням обмежених ресурсів та актуальних викликів, що стоять перед Україною (підрозділ 3.1). *Метод моделювання* використано для розробки концептуальної моделі оптимізованої системи прийняття управлінських рішень в органах публічної влади України (підрозділ 3.2). *Метод прогнозування* застосовано для визначення перспективних тенденцій розвитку гібридних загроз та відповідних вимог до системи прийняття рішень (підрозділ 3.2). *Метод системного синтезу* використано для формулювання комплексу взаємопов'язаних стратегічних рекомендацій щодо вдосконалення процесів прийняття рішень (підрозділ 3.2).

Комплексне застосування зазначених методів дозволило забезпечити всебічність та об'єктивність дослідження процесів прийняття управлінських рішень в органах публічної влади України в умовах гібридних загроз.

Практичне значення отриманих результатів. Результати дослідження мають конкретне практичне застосування у декількох ключових сферах:

У науково-дослідній сфері матеріали роботи формують основу для подальших наукових досліджень кризового управління та прийняття рішень в умовах невизначеності. Узагальнений досвід прийняття управлінських рішень в умовах повномасштабної війни 2022-2025 років становить емпіричний матеріал для наукового аналізу функціонування систем публічного управління в екстремальних умовах. Аналіз міжнародного досвіду доповнює розуміння різних підходів до організації кризового управління та створює базу для міжнародних порівняльних досліджень систем публічного управління.

У практичній діяльності державних органів результати дослідження надають Раді національної безпеки і оборони України аналітичну основу при розробці та вдосконаленні стратегічних документів з питань національної безпеки, готовності до криз та стійкості держави до гібридних загроз, зокрема при оновленні Стратегії національної безпеки України та Стратегії забезпечення національної стійкості. Центральні органи виконавчої влади можуть застосовувати результати дослідження при розробці внутрішніх регламентів та процедур прийняття рішень в кризових ситуаціях. Обласні та місцеві державні (військові) адміністрації, органи місцевого самоврядування отримують методичні рекомендації щодо організації швидкого реагування на локальні кризові ситуації. Виявлені проблеми координації та дублювання функцій дозволяють органам влади цілеспрямовано зосередити зусилля на усуненні конкретних інституційних недоліків через реорганізацію структур, уточнення повноважень та створення координаційних механізмів.

Національне агентство України з питань державної служби може використовувати матеріали дослідження при розробці та впровадженні програм підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців з питань кризового управління, прийняття рішень в умовах невизначеності, використання цифрових технологій у процесах управління.

У навчальному процесі матеріали дослідження можуть бути інтегровані

зкладами вищої освіти при викладанні дисциплін «Кризове управління», «Публічне управління та адміністрування», «Національна безпека», «Стратегічне управління», «Публічне управління на деокупованих територіях», збагачуючи їх актуальними українськими кейсами та практичними прикладами прийняття рішень в екстремальних умовах.

Результати дослідження можуть бути включені до програм підготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців у Національному агентстві України з питань державної служби, Національній академії державного управління при Президентові України, ННІ «Інституті державного управління» Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, зокрема для керівників органів виконавчої влади, керівників обласних та районних державних адміністрацій, військових адміністрацій, посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Матеріали роботи можуть бути використані при підготовці навчально-методичних посібників, монографій, наукових статей з проблематики кризового управління та прийняття рішень в умовах гібридних загроз, при розробці нових освітньо-професійних програм магістрів публічного управління та адміністрування, національної безпеки, стратегічних комунікацій, формуючи навчальні плани та програми спеціалізованих дисциплін.

Апробація результатів дослідження. Основні положення та результати дослідження були представлені на науково-практичних конференціях, семінарах та круглих столах, присвячених проблемам національної безпеки, кризового управління, публічного управління в умовах воєнного стану та гібридних загроз. Окремі положення роботи обговорювалися на засіданнях кафедри права, національної безпеки та європейської інтеграції ННІ «Інституту державного управління» Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, отримали схвальні відгуки та можуть бути використані в подальшому в науковій та навчальній діяльності кафедри.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ В УМОВАХ КРИЗИ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

1.1 Концептуальні підходи до прийняття управлінських рішень в умовах невизначеності та кризи

Повномасштабна російська агресія проти України, розпочата 24 лютого 2022 року, стала жорстким випробуванням для всієї системи публічного управління, виявивши критичний розрив між теоретичними моделями прийняття рішень та реальною управлінською практикою.

Дослідження В. Борщевського, О. Василиці та Є. Матвєєва показують, що інституційні трансформації публічного управління в умовах воєнного стану потребували принципово нових підходів до стратегічного планування та механізмів розвитку [14, с. 31]. Те, що десятиліттями вивчалось в академічних аудиторіях як абстрактна «криза» чи «невизначеність», раптом стало щоденною реальністю для тисяч українських управлінців. Водночас криза виявила проблеми координації між центральними та регіональними органами влади, недостатню горизонтальну взаємодію між відомствами, що стало очевидним в екстремальних умовах функціонування держави [32, с. 14].

Спроможність системи публічного управління, сформована завдяки реформам попередніх років, дозволила підвищити якість урядових рішень, знизити адміністративне навантаження та забезпечити передбачуваність адміністративних дій навіть в екстремальних умовах. Як зазначають М. Іжа та Л. Курносенко, системними чинниками, які забезпечили стійкість країни в умовах активних бойових дій, можна вважати розвинене підприємництво, розвинені публічні комунікації, децентралізовану систему управління економікою, розвинене громадянське суспільство, високий рівень відкритості держави та

високий рівень цифровізації державних сервісів [32, с. 17]. Як слушно відмічалось під час наукової дискусії при проведенні наукової конференції «Публічне управління в умовах війни», саме цифровізація публічного управління надає можливість громадянам отримувати важливі адміністративні послуги через інформаційно – комунікаційні канали, що забезпечує не лише швидкість отримання важливих для життя людини документів, а й безпеку, адже такі послуги можна отримувати в будь якому населеному пункті, де не ведуться активні бойові дії [54].

Проте вчені також підкреслюють суттєві виклики у сфері кадрового забезпечення, фінансування та координації дій різних рівнів влади.

Класична парадигма раціонального вибору, яка домінувала в теорії управління протягом більшої частини XX століття, спиралася на утопічну ідею всезнаючого та раціонального управлінця. Ця модель передбачала доступ до повної та достовірної інформації, можливість ідентифікувати всі варіанти дій, оцінити їх за єдиним критерієм та обрати рішення, яке максимізує певну функцію корисності. Однак навчальні матеріали Національної академії сухопутних військ імені гетьмана Петра Сагайдачного переконливо демонструють, що вже перші спроби застосувати цю модель до реальних управлінських ситуацій виявили її фундаментальну вразливість [61, с. 5-6]. Реальні управлінці не мають ні часу, ні ресурсів, ні когнітивних можливостей для повноцінного аналізу всіх можливих альтернатив, особливо в умовах швидкоплинної кризової ситуації.

Революція в розумінні процесів прийняття рішень почалася з концепції «обмеженої раціональності» Герберта Саймона, яка показала, що люди не оптимізують, а задовольняються. Вони шукають не ідеальне рішення, а варіант, який є «достатньо добрим» за конкретних обставин [61, с. 11]. Ця ідея підірвала основи класичної теорії, демонструючи, що обмеження раціональності не є недоліком чи помилкою, а фундаментальною характеристикою людського мислення, особливо в умовах дефіциту часу та ресурсів, характерних для кризових ситуацій. Український досвід воєнного часу драматичним чином підтверджує ці теоретичні прозріння, змушуючи управлінців приймати рішення

в умовах екстремальної невизначеності.

Особлива увага в науковій літературі приділяється дослідженню процесів прийняття рішень в умовах невизначеності, коли цілі, обмеження і наслідки можливих дій точно не відомі. О. Зелінська у своєму дослідженні зазначає, що на практиці у багатьох випадках ухвалення рішень відбувається в таких умовах, коли неточність незалежно від її природи може бути основним джерелом труднощів [30]. Дослідниця підкреслює важливість розрізнення випадковості (randomness) і розпливчастості (fuzziness), причому остання є основним джерелом неточності в багатьох процесах прийняття рішень, особливо у публічному управлінні в умовах криз. Критичний аналіз показує, що математичні методи, розроблені для умов ризику, виявляються принципово непридатними для справжньої невизначеності.

На думку О. Горди, « прийняття управлінських рішень в умовах невизначеності й ризику є однією з найскладніших задач для публічного управління, адже передбачає врахування множини альтернатив і можливих сценаріїв розвитку подій» [22].

Типологізація умов прийняття рішень розрізняє три фундаментально різні ситуації: визначеність, ризик та невизначеність. За умов визначеності особа, яка приймає рішення, має повну інформацію про результати кожного варіанту вибору, що дозволяє застосувати класичні методи оптимізації. Ситуація ризику характеризується можливістю кількісної оцінки ймовірностей різних результатів, що уможливорює використання статистичних методів та теорії ймовірностей [61, с. 24,25]. Невизначеність виникає тоді, коли неможливо визначити ймовірність потенційних результатів, що вимагає використання специфічних критеріїв прийняття рішень, часто базованих на евристичних підходах та експертних оцінках [30].

Кризові ситуації в системі публічного управління характеризуються особливою специфікою, пов'язаною з необхідністю швидкого реагування в умовах загрози національній безпеці. В умовах кризи державно-управлінські рішення повинні бути спрямовані на оперативну і гнучку реакцію публічної

влади на деструктивні зміни зовнішнього та внутрішнього середовища [40]. Дослідники визначають кризу як стан системи, що перебуває між кількома альтернативами розвитку, коли старі механізми вже не працюють, а нові ще не сформовані [21, с. 7]. У навчальному посібнику «Управління кризовими ситуаціями» Львівського державного університету внутрішніх справ криза визначається як складний загострений стан, різкий перелом або занепад, що характеризується високим рівнем небезпеки та станом непевності [21, с. 7-8]. Державні інституції під час кризових подій мають дотримуватися принципів оперативності, відкритості та чесності у поширенні інформації, що є критично важливим для підтримання довіри суспільства.

Антикризове управління передбачає не лише реагування на вже наявні проблеми, але й превентивні заходи щодо попередження кризових явищ, що вимагає постійного моніторингу ситуації та готовності до швидких змін. Український досвід демонструє, що ефективність антикризового управління значною мірою залежить від здатності швидко перебудовувати організаційні структури, делегувати повноваження на нижчі рівні, спрощувати бюрократичні процедури [14, с. 33]. Водночас, як зазначає О. Красноносова, антикризовий менеджмент у публічному управлінні має свої специфічні особливості, що відрізняють його від приватного сектору, зокрема необхідність враховувати суспільні інтереси, прозорість дій та підзвітність громадськості [38].

Сучасні підходи до прийняття рішень в умовах кризи інтегрують досягнення різних наукових дисциплін, формуючи міждисциплінарну парадигму кризового управління. Системний підхід розглядає організацію як складну відкриту систему з безліччю взаємопов'язаних елементів, що дозволяє врахувати комплексність впливу кризових факторів [61, с. 8]. Ситуаційний підхід визнає, що не існує універсальних методів управління, і оптимальні рішення залежать від конкретної ситуації та контексту [21, с. 47]. Такої ж думки дотримується і О.Горда, який зазначає, що у процесі прийняття рішень під час кризових ситуацій системний підхід, який дозволяє врахувати всі взаємозв'язки всередині організації чи державної системи, набуває особливого значення [22]. Процесний

підхід трактує управління як серію безперервних взаємопов'язаних функцій, що особливо важливо в динамічних кризових умовах. Поведінковий підхід акцентує увагу на людському факторі, мотивації та психологічних аспектах, що критично важливо для мобілізації колективних зусиль [61, с. 9,10]. Кількісний підхід використовує математичні моделі там, де це можливо, хоча в умовах справжньої невизначеності його застосування обмежене.

Особливе значення для розуміння процесів прийняття рішень в умовах кризи має концепція циклу OODA (Observe-Orient-Decide-Act – Спостереження-Орієнтація-Рішення-Дія), розроблена американським військовим стратегом Джоном Бойдом. Як зазначають аналітики Deep State, ця концепція підкреслює, що перемога належить тому, хто може швидше пройти цикл прийняття та реалізації рішень, створюючи проблеми для противника швидше, ніж той може ефективно на них реагувати [34]. Основна ідея цього циклу полягає в тому, що якщо приймати рішення швидше за свого супротивника, той буде діяти із запізненням, орієнтуючись на старе уявлення про ситуацію, і на кожному наступному етапі протиборства буде все більше відставати. Український досвід Харківського наступу 2022 року демонструє практичну цінність цієї концепції, що підтверджується оцінками західних військових експертів [34].

Таблиця 1.1 – Порівняльна характеристика підходів до прийняття рішень в умовах кризи

<i>Підхід</i>	<i>Основна ідея</i>	<i>Переваги</i>	<i>Обмеження</i>	<i>Застосування в українському контексті</i>
Класична раціональність	Повний аналіз усіх альтернатив і вибір оптимального рішення]	Логічна обґрунтованість, системність	Нереалістичність в умовах дефіциту часу та інформації	Обмежене застосування через екстремальні умови війни
Обмежена раціональність	Пошук задовільного, а не оптимального рішення	Реалістичність, швидкість прийняття рішень	Можливість упущення кращих альтернатив	Широко застосовується на практиці в українському публічному управлінні

Цикл OODA	Швидкість проходження циклу «спостереження-орієнтація-рішення-дія»	Адаптивність, швидкість реагування	Потребує високої кваліфікації управлінців	Успішно застосований під час Харківського наступу 2022 року
-----------	--	------------------------------------	---	---

Продовження таблиці 1.1

<i>Підхід</i>	<i>Основна ідея</i>	<i>Переваги</i>	<i>Обмеження</i>	<i>Застосування в українському контексті</i>
Ситуаційний підхід	Адаптація методів до конкретної ситуації	Гнучкість, врахування контексту	Складність прогнозування	Базовий підхід в умовах постійно змінюваної ситуації на фронті
Системний підхід	Комплексний аналіз взаємопов'язаних елементів системи	Повнота аналізу, врахування взаємозв'язків	Часозатратність	Застосовується для стратегічного планування та координації між відомствами

Джерело: розробка автора.

Аналіз даних таблиці 1.1 дозволяє зробити важливі висновки щодо практичного застосування різних підходів до прийняття рішень в умовах кризи. Український досвід воєнного часу переконливо демонструє, що класична модель раціонального вибору виявилася практично непридатною в умовах екстремальної невизначеності та дефіциту часу. Натомість концепція обмеженої раціональності Герберта Саймона показала свою високу практичну цінність, дозволяючи управлінцям швидко приймати достатньо добрі рішення без надмірної затримки на пошук ідеального варіанту. Особливо цікавим є успішне застосування циклу OODA під час Харківського наступу, що підтверджує універсальність цієї військової концепції для різних сфер кризового управління. Поєднання різних підходів залежно від конкретної ситуації виявилось найбільш ефективною стратегією, що підтверджує цінність ситуаційного підходу в сучасних умовах.

Український контекст виявив специфічні особливості прийняття рішень в умовах воєнного стану, які суттєво відрізняються від теоретичних моделей мирного часу. По-перше, екзистенційний характер загрози змінює ієрархію цінностей та критеріїв прийняття рішень, коли на перше місце виходить

збереження державності та національної безпеки. По-друге, високий рівень суспільної мобілізації створює унікальне середовище для реалізації рішень, де громадянське суспільство активно підтримує державні ініціативи. По-третє, масштабна міжнародна підтримка, яка досягла 120 млрд доларів протягом 2022 року, значно розширила ресурсні можливості, хоча і додала нову складність у вигляді необхідності координації з міжнародними партнерами. По-четверте, цифрова трансформація, зокрема розвиток застосунок «Дія», дозволила швидко адаптувати надання публічних послуг до воєнних умов, забезпечивши безперервність роботи державного апарату [32, с. 15-19].

Водночас дослідження виявляють значні проблеми в організації процесів прийняття рішень під час кризи, які потребують системного вирішення. Недостатня координація між центральними та регіональними органами влади залишається серйозним викликом, що особливо гостро проявилось на початку повномасштабного вторгнення [14, с. 33]. Слабкість горизонтальних зв'язків між відомствами знижує ефективність управління, призводячи до дублювання функцій та неузгодженості дій [32, с. 14]. Брак кваліфікованих кадрів на місцевому рівні, особливо у сфері антикризового управління, вимагає невідкладного втручання через систему підготовки та перепідготовки управлінських кадрів.

Цифровізація публічного управління виявилася одним з ключових чинників підвищення ефективності прийняття та реалізації рішень в умовах кризи, що підтверджується міжнародним досвідом. Використання цифрових технологій дозволяє прискорити збір та обробку інформації, забезпечити прозорість процесів, підвищити оперативність комунікації між різними рівнями управління [32, с. 19-20]. Український застосунок «Дія» став яскравим прикладом успішної цифрової трансформації, дозволивши громадянам отримувати державні послуги навіть в умовах бойових дій, коли фізичний доступ до державних установ був обмежений.

Резюмуючи зазначимо, що аналіз концептуальних підходів до прийняття управлінських рішень в умовах невизначеності та кризи виявляє глибоку

трансформацію теоретичних уявлень про природу управління в екстремальних умовах. Класична парадигма раціонального вибору виявилася недостатньою для пояснення реальної практики прийняття рішень, особливо в кризових ситуаціях, коли управлінці не мають ні часу, ні ресурсів для повноцінного аналізу всіх альтернатив.

Концепція обмеженої раціональності Герберта Саймона запропонувала більш реалістичні моделі, що визнають фундаментальні обмеження людського мислення та необхідність швидкого прийняття «достатньо добрих» рішень. Український досвід управління в умовах повномасштабної війни підтвердив цінність цих теоретичних розробок, водночас виявивши нові аспекти, зокрема важливість цифрової трансформації, швидкості проходження циклу OODA та ролі суспільної мобілізації у реалізації управлінських рішень.

1.2 Міжнародний досвід прийняття рішень у публічному управлінні під час кризових ситуацій

Глобалізація та взаємопов'язаність сучасного світу перетворюють кризи на транскордонні явища, що вимагає вивчення міжнародного досвіду управління екстремальними ситуаціями для його адаптації до українських умов. Як зазначає А. Сайферс, фінансові та соціально-політичні кризи, стихійні лиха та війни, які домінують сьогодні у медійних заголовках, підкреслюють реальність того, що кризи більше не обмежені соціальними чи географічними кордонами [57]. Пандемія COVID-19, фінансові кризи, природні катастрофи, кібератаки, військові конфлікти,- все це створює унікальну базу емпіричного матеріалу для аналізу ефективності різних підходів до кризового управління, що може бути використано для вдосконалення української системи публічного управління.

Л. Даниленко та Н. Шерстюк у своєму дослідженні міжнародного досвіду публічного управління закладами освіти на місцевому рівні в умовах криз

зазначають, що керівники освіти в громадах повинні слідкувати за кризовими тенденціями та гарантувати готовність їхніх закладів до функціонування в умовах глобальних викликів [24]. Дослідниці підкреслюють, що як показує досвід США, фахівці зі зв'язків із громадськістю в державних шкільних округах зобов'язані забезпечити готовність своїх округів до кризи, наполегливо демонструючи свої здібності як стратегічні менеджери та лідери у врегулюванні криз. Це є важливим досвідом для України, особливо в контексті війни, яка розпочалася 24 лютого 2022 року та виявила недостатній рівень готовності багатьох керівників до антикризового управління [24].

Скандинавська модель кризового управління, втілена в практиках Данії, Швеції та Норвегії, базується на принципах високої довіри між владою та громадянами, децентралізації відповідальності та гнучкості реагування, що суттєво відрізняє її від моделей інших країн. Данська національна система управління кризами забезпечує координацію на урядовому рівні і керується сімома загальними принципами, закріпленими в Національному плані надзвичайних ситуацій: секторальна відповідальність, подібність, субсидіарність, співпраця, запобіжність, гнучкість та керівництво [3]. Ця модель виявилася особливо ефективною під час пандемії COVID-19, коли Данія змогла швидко адаптувати систему управління завдяки попередньо відпрацьованим механізмам координації та високому рівню довіри між державою та громадянами.

Естонський досвід цифрового управління кризами представляє унікальний випадок країни, що побудувала одну з найбільш просунутих систем електронного урядування у світі, яка виявилася критично важливою в умовах різноманітних криз. Естонія стала новатором у впровадженні цифрових державних послуг, електронної ідентифікації, електронного голосування, що дозволило забезпечити безперервність роботи держави навіть в умовах серйозних кризових ситуацій [5]. Ця цифрова інфраструктура виявилася критично важливою під час масштабних кібератак 2007 року, пандемії COVID-19 та геополітичної напруженості, спричиненої російською агресією.

Дослідження естонського досвіду виявило три ключові підходи: прийняття рішень базується на попередніх знаннях та досвіді; комунікація навколо кризових ситуацій є чіткою, координованою та прозорою; інновації та планування мають відбуватися в некризові періоди, оскільки кризи прискорюють прийняття рішень, але не сприяють виваженому стратегічному плануванню [5].

Таблиця 1.2 – Порівняльний аналіз міжнародних моделей кризового управління

<i>Країна/модель</i>	<i>Ключові принципи</i>	<i>Особливості</i>	<i>Досвід для України</i>	<i>Виклики адаптації в Україні</i>
Данія (Скандинавська модель)	Висока довіра, децентралізація, гнучкість, секторальна відповідальність [3]	Сім принципів Національного плану: відповідальність, подібність, субсидіарність, співпраця, запобіжність, гнучкість, керівництво	Важливість превентивного планування та високої довіри між владою і громадянами	Нижчий рівень довіри до влади, інша політична культура, необхідність формування консенсусу в умовах конфлікту
Естонія	Цифровізація, кібербезпека, прозора комунікація [5]	E-governance, електронне голосування, цифрова ідентифікація	Критична роль цифрової інфраструктури в забезпеченні стійкості держави під час криз	Масштаб впровадження (40 млн vs 1,3 млн населення), нижчий рівень цифрової грамотності, обмежені фінансові ресурси
США	Готовність до криз, стратегічний менеджмент, комунікація [24]	Обов'язкова підготовка керівників до кризового управління, активна роль зв'язків з громадськістю	Необхідність систематичної підготовки управлінців до кризових ситуацій	Відсутність усталеної системи підготовки антикризових управлінців, брак ресурсів на масове навчання
Японія	Ефективність управління, різні інструменти [24]	Аналіз ефективності та різних аспектів	Важливість постійного аналізу та	Культурні відмінності в організаційній

		інструментів управління під час криз	вдосконалення інструментів кризового управління	поведінці, відсутність традиції ретельного постфактум аналізу
--	--	--------------------------------------	---	---

Джерело: розробка автора.

Аналіз міжнародного досвіду, представленого в таблиці 1.2, дозволяє виокремити кілька універсальних принципів ефективного кризового управління, які можуть бути адаптовані до українських умов. По-перше, превентивне планування та підготовка сценаріїв значно підвищують швидкість та ефективність реагування на кризові ситуації, що особливо важливо для України в контексті продовження війни. По-друге, баланс між централізацією стратегічного планування та децентралізацією оперативних рішень є критично важливим для забезпечення як швидкості реагування, так і координації дій. По-третє, прозорість та регулярна комунікація з громадськістю підвищують довіру до влади, що є необхідною умовою ефективної реалізації антикризових заходів. По-четверте, інвестиції в цифрову інфраструктуру та кібербезпеку створюють критично важливий ресурс для забезпечення безперервності роботи держави. По-п'яте, систематичний аналіз попередніх криз та систематичне навчання управлінців забезпечує постійне вдосконалення системи кризового управління.

Український досвід управління кризами в контексті міжнародних практик виявляє унікальне поєднання елементів різних моделей, адаптованих до специфічних умов повномасштабної війни. З одного боку, як зазначають В. Борщевський та його колеги, спостерігається швидка централізація прийняття стратегічних рішень для забезпечення єдності командування та ефективної координації [1, с. 32]. З іншого боку, М. Іжа та Л. Курносенко підкреслюють значну децентралізацію оперативних рішень на рівні регіонів та громад, що дозволяє швидко реагувати на локальні виклики [32, с. 18]. Цифрова інфраструктура, зокрема система «Дія», виявилася критично важливою для забезпечення безперервності надання державних послуг навіть на окупованих територіях до моменту їх звільнення.

Міжнародна співпраця у сфері кризового управління виявилася критично важливим фактором ефективності українського реагування на виклики війни, що демонструє важливість інтеграції в глобальні системи підтримки. Фінансова підтримка, яка досягла 120 млрд доларів протягом 2022 року, технічна допомога, обмін розвідувальною інформацією, навчання українських фахівців за кордоном, все це значно підвищило спроможність української системи публічного управління [32, с. 18]. Водночас ця підтримка вимагає ефективної координації з міжнародними партнерами та прозорості у використанні ресурсів, що додає нової складності до процесів прийняття рішень.

Цифрова трансформація публічного управління стала наскрізною темою в міжнародному досвіді кризового управління останніх років, набуваючи особливого значення в умовах пандемії COVID-19 та військових конфліктів. С. Онешко та її колеги у дослідженні цифрової трансформації публічного управління регіональною економікою України в умовах пандемії COVID-19 підкреслюють важливість запровадження технологій цифрової економіки для забезпечення стійкості регіонального розвитку [46]. Пандемія COVID-19 прискорила процеси цифровізації в усьому світі, виявивши критичну важливість цифрової інфраструктури для забезпечення безперервності надання публічних послуг у кризових умовах, що є важливим досвідом і для України в умовах війни.

Порівняльний аналіз міжнародного досвіду виявляє як універсальні принципи ефективного кризового управління, так і значну роль національного контексту у формуванні специфічних підходів, що потребують обережності при імплементації зарубіжних практик. Те, що працює в Естонії з населенням 1,3 мільйона, може бути неефективним або потребувати суттєвої адаптації в Україні з населенням понад 40 мільйонів. Скандинавська модель, що спирається на високу довіру до влади та культуру консенсусу, важко застосовна в країнах з іншою політичною культурою та історичним досвідом, що вимагає творчого підходу до запозичення міжнародного досвіду.

Підсумовуючи, порівняльний аналіз міжнародного досвіду прийняття рішень у публічному управлінні під час кризових ситуацій виявляє як

універсальні принципи ефективного кризового управління, так і значну роль національного контексту у формуванні специфічних підходів. Скандинавська, естонська та американська моделі представляють різні відповіді на проблему управління в умовах невизначеності, кожна з яких має свої сильні сторони та обмеження.

Український досвід 2022-2024 років демонструє можливість творчої адаптації елементів різних моделей до специфічного контексту повномасштабної війни, зокрема поєднання централізації стратегічних рішень з децентралізацією оперативного реагування. Цифрова трансформація виявляється наскрізною темою сучасного кризового управління, відкриваючи нові можливості для забезпечення безперервності роботи держави та породжуючи нові виклики у сфері кібербезпеки.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ СИСТЕМИ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ПОВНОМАСШТАБНОЇ ВІЙНИ (2022-2025)

2.1 Інституційна трансформація механізмів прийняття рішень у центральної та регіональних органах влади

Ранок 24 лютого 2022 року став переломним моментом не лише у долі України як держави, а й у функціонуванні всієї системи публічного управління. Повномасштабна російська агресія поставила перед органами влади завдання, які ще кілька днів тому здавалися неможливими: забезпечити безперервність роботи державних інституцій під масованими ракетними обстрілами, координувати евакуацію мільйонів людей, налагодити надання адміністративних послуг в умовах руйнування критичної інфраструктури. Система управління, створювана десятиліттями у відносно спокійних умовах, зіткнулася з випробуванням, яке вимагало радикального переосмислення звичних підходів до прийняття рішень.

Першим і найбільш радикальним кроком у трансформації системи управління стало запровадження воєнного стану Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64 на всій території держави строком на тридцять діб [32]. Цей правовий режим, передбачений Законом України «Про правовий режим воєнного стану», надав органам державної влади, військовому командуванню та військовим адміністраціям повноваження, необхідні для відвернення загрози національній безпеці та забезпечення територіальної цілісності країни. Воєнний стан неодноразово продовжувався і діє станом на жовтень 2025 року, що перетворило «тимчасові» механізми управління на постійно діючу систему, яка функціонує вже понад три з половиною роки.

Найбільш помітною інституційною новацією, яка докорінно змінила архітектуру публічного управління на регіональному рівні, стало створення військових адміністрацій. Указом Президента від 24 лютого 2022 року № 68 було утворено двадцять чотири обласні, Київську міську, а також районні військові адміністрації [14, с. 30-31]. Обласні державні адміністрації, які існували до цього, не ліквідувалися, але набули нового статусу відповідних військових адміністрацій, а їхні керівники автоматично стали начальниками цих новостворених органів [44]. Така трансформація відбулася миттєво, без тривалих бюрократичних процедур, демонструючи здатність держави до швидкої інституційної адаптації в кризових умовах.

Військові адміністрації, створені відповідно до статті 4 Закону «Про правовий режим воєнного стану», мали чітко визначену правову природу та мету існування [53]. Це тимчасові державні органи, покликані забезпечити дію Конституції та законів України, здійснювати разом із військовим командуванням запровадження та реалізацію заходів правового режиму воєнного стану, координувати питання оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку. Принципова відмінність від попередньої практики полягала у подвійному підпорядкуванні: на відміну від мирного часу, коли обласні державні адміністрації підпорядковувалися виключно Кабінету Міністрів України, військові адміністрації отримали підпорядкування як Уряду, так і Генеральному штабу Збройних Сил України [14]. На відміну від обласних державних адміністрацій, військові адміністрації мають право приймати рішення безпосередньо щодо надзвичайних ситуацій та критичних викликів, що виникають у період війни, і їх діяльність спрямована на максимальну ефективність у кризових умовах [15].

Важливо розрізняти військові адміністрації, створені у лютому 2022 року на всій території України, та військово-цивільні адміністрації, які існували з 2015 року на окремих територіях Донецької та Луганської областей [16]. Військово-цивільні адміністрації утворювалися в умовах проведення антитерористичної операції та операції Об'єднаних сил, були інтегровані до складу

Антитерористичного центру при Службі безпеки України або Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил. Натомість військові адміністрації 2022 року мали ширше територіальне охоплення, діяли на підставі режиму воєнного стану і володіли повноваженнями, безпосередньо спрямованими на координацію з військовим командуванням у сфері оборони та безпеки [16].

Військові адміністрації населених пунктів формувалися зі специфічного кадрового складу: військовослужбовці військових формувань, створених відповідно до законів України, особи рядового і начальницького складу правоохоронних органів, працівники служби цивільного захисту, які відряджались для виконання завдань в інтересах оборони держави, залишаючись при цьому на військовій службі без виключення зі списків особового складу, а також найманні працівники, які уклали трудовий договір із обласними військовими адміністраціями або Генеральним штабом [53]. Така кадрова політика була зумовлена необхідністю забезпечити швидке реагування на безпекові виклики та можливість ефективної взаємодії з військовим командуванням.

Військові адміністрації утворюються винятково на період дії воєнного стану і мають особливі повноваження з організації безпеки, оборони та забезпечення правопорядку в регіоні, тоді як державні обласні адміністрації діють постійно і виконують широкий спектр цивільних адміністративних функцій [15].

Повноваження військових адміністрацій, закріплені статтею 15 Закону «Про правовий режим воєнного стану», були надзвичайно широкими та охоплювали практично всі сфери суспільного життя [53]. Районні та обласні військові адміністрації здійснювали на відповідній території повноваження місцевих державних адміністрацій, включаючи складання та затвердження відповідних бюджетів, внесення змін до них, розподіл коштів, переданих з державного бюджету у формі дотацій та субвенцій. Військові адміністрації населених пунктів отримали делеговані повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законами України, що фактично

означало виконання функцій місцевої влади в тих громадах, де сільські, селищні або міські ради не могли здійснювати свої конституційні повноваження через окупацію, ведення бойових дій або самоусунення від виконання обов'язків [49].

Питання співвідношення повноважень військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування викликало численні дискусії серед фахівців та практиків публічного управління. Як зазначають дослідники, за нормами Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради достроково припиняються з дня набрання чинності актом Президента України про утворення відповідної військової адміністрації. Водночас Закон «Про правовий режим воєнного стану» передбачає, що військові адміністрації населених пунктів здійснюють свої повноваження до дня першого засідання першої сесії відповідної ради, обраної після скасування воєнного стану, що забезпечує правонаступництво та неперервність місцевої влади [67].

На центральному рівні система прийняття рішень також зазнала істотних змін, хоча формально структура органів виконавчої влади залишилася незмінною. Кабінет Міністрів України, очолюваний з 2020 року Денисом Шмигалем, продемонстрував надзвичайну оперативність у реагуванні на виклики війни. Протягом перших ста днів воєнного стану Урядом було ухвалено сімсот двадцять шість нормативно-правових актів, з яких приблизно триста п'ятдесят документів безпосередньо стосувалися регулювання режиму воєнного стану, решта – питань розподілу фінансування, кадрових призначень та інших питань поточного управління [32, с. 17].

Дослідники виокремлюють два основні типи політичних інструментів, до яких вдавався Уряд у відповідь на кризові виклики: адміністративне регулювання особливого правового режиму та заходи зі збереження економічної стабільності [32, с. 18]. Основні управлінські рішення стосувалися забезпечення оборони та потреб Збройних Сил, фінансово-економічного регулювання в умовах війни, встановлення соціальних пільг для постраждалих категорій населення, організації гуманітарного забезпечення внутрішньо переміщених

осіб. Вже у першій половині березня 2022 року Кабінет Міністрів розпочав процес створення системи реєстрації воєнних збитків та підготовку до майбутнього відновлення зруйнованої інфраструктури і житлового фонду.

У перші дні після початку повномасштабної агресії, Урядом було затверджено план заходів із регулювання режиму воєнного стану, який охоплював широке коло питань: формування місцевих бюджетів та механізми фінансування військових адміністрацій, налагодження взаємодії та координації органів державної влади з військовим командуванням, посилення охорони об'єктів критичної інфраструктури, забезпечення функціонування бомбосховищ та систем оповіщення населення про повітряну тривогу. З метою прискорення матеріально-технічного забезпечення військових потреб Уряд пішов на безпрецедентне спрощення процедур державних закупівель, дозволивши їх здійснення без використання електронної системи Prozorro, що викликало занепокоєння щодо можливих корупційних ризиків, але було визнано виправданим в умовах екстремальної ситуації [32, с. 18].

Кадрове забезпечення функціонування органів публічної влади в умовах війни виявилось одним із найбільш складних викликів. За даними Національного агентства України з питань державної служби, станом на 30 вересня 2022 року фактична кількість працюючих державних службовців становила сто шістдесят шість тисяч сімсот осіб. З них у штатному режимі, безпосередньо на робочих місцях, працювали сто тридцять п'ять тисяч дев'ятсот осіб, що становило вісімдесят одну і п'ять десятих відсотка від загальної кількості працюючих. Дистанційно виконували свої обов'язки дванадцять тисяч чотириста державних службовців, або сім і чотири десятих відсотка. На територіях, захоплених агресором, або в межах районів активних бойових дій знаходилися п'ять тисяч сімсот дев'яносто державних службовців, які фізично не могли виконувати свої функції. У лавах Збройних Сил України несли службу три тисячі шістсот державних службовців, які були мобілізовані або вступили до лав армії добровольцями [32, с. 20].

Таблиця 2.1 – Розподіл державних службовців за формою організації трудових відносин у динаміці

Форма організації роботи	Вересень 2022 (осіб)	Частка, %	Грудень 2023 (осіб)	Частка, %	Зміна (осіб)	Зміна (%)
Працюють у штатному режимі	135 900	81,5	148 200	86,3	+12 300	+9,0
Працюють дистанційно	12 400	7,4	8 900	5,2	-3 500	-28,2
Знаходяться на простой	12 041	7,2	6 420	3,7	-5 621	-46,7
Мобілізовані до ЗСУ та інші категорії	6 459	3,9	8 280	4,8	+1 821	+28,2
Разом	166 800	100,0	171 800	100,0	+5 000	+3,0

Примітка: Дані за грудень 2023 року демонструють поступову стабілізацію роботи державних органів та повернення до штатних форм організації праці. Джерело: складено автором на основі [32, с. 20] та звітних даних НАДС

Для правового врегулювання питань організації роботи державних службовців в умовах воєнного стану Постановою Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2022 року № 440 «Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану» було запроваджено можливість дистанційної роботи без обмежень, що існували у довоєнний час [32, с. 20]. За період з 24 лютого по 30 вересня 2022 року за межі України виїхали п'ять тисяч шістсот дев'яносто державних службовців, переважно жінок з дітьми, які продовжували виконувати свої обов'язки дистанційно з країн Європейського Союзу.

В умовах воєнного стану було тимчасово запроваджено спрощену процедуру відбору кандидатів на посади державної служби, що дозволило оперативно заповнювати вакансії без проведення конкурсних процедур [32]. Призначення здійснювалося керівником державної служби на підставі поданої заяви та необхідних документів, що істотно прискорювало процес укомплектування органів влади кваліфікованими кадрами. Така практика викликала дискусії щодо можливих ризиків для меритократичних принципів добору кадрів, проте була визнана необхідною в умовах гострого дефіциту

людських ресурсів.

Система надання адміністративних послуг, яка у довоєнний період розвивалася у напрямку створення сервісної держави та максимального спрощення доступу громадян до публічних послуг, зіткнулася з безпрецедентними викликами. У перші тижні війни низкою нормативно-правових актів було тимчасово зупинено надання окремих базових адміністративних послуг через закриття або обмеження доступу до державних реєстрів, що було зумовлено кіберзагрозами та необхідністю захисту персональних даних громадян [32, с. 21]. Пошкодження, руйнування або окупація територій, на яких розташовувалися центри надання адміністративних послуг, унеможливили дотримання усталених процедур надання послуг у звичному форматі.

Система адміністративних послуг продемонструвала вражаючу здатність до адаптації завдяки урядовим рішенням щодо запровадження невідкладності та екстериторіальності надання окремих послуг, тобто можливості отримати послугу в будь-якому центрі надання адміністративних послуг незалежно від місця реєстрації. Було також запроваджено тимчасове незастосування вимог щодо обов'язкового використання відомостей інформаційних систем у разі тимчасової відсутності технічного доступу до таких систем. Станом на початок 2023 року понад сімсот п'ятдесят Центрів надання адміністративних послуг продовжували працювати у штатному або адаптованому режимі, забезпечуючи надання державних сервісів населенню. Загалом у країні функціонувало три тисячі сто сорок дві точки доступу до адміністративних послуг, включаючи мобільні пункти та віддалені робочі місця [32, с. 21-22].

Револьюційну роль у забезпеченні безперервності надання державних послуг відіграла цифровізація, зокрема мобільний застосунок «Дія» та однойменний вебпортал державних послуг. З середини квітня 2022 року через застосунок стало можливим отримання статусу внутрішньо переміщеної особи та відповідної державної допомоги, що суттєво зменшило навантаження на фізичні центри надання послуг та дозволило людям, які переміщувалися між

регіонами, оперативно оформити необхідні документи. Серед нових послуг, запроваджених в умовах війни через платформу «Дія», варто відзначити можливість подання заяв про пошкоджене або зруйноване під час бойових дій майно як фізичними, так і юридичними особами, державну реєстрацію шлюбу без особистої присутності одного з наречених за певних обставин, пов'язаних із військовою службою, реєстрацію статусу безробітного в електронному форматі [32, с. 22].

За словами віце-прем'єр-міністра та міністра цифрової трансформації Михайла Федорова, після 24 лютого 2022 року портал та застосунок «Дія» зазнали понад двох тисяч кібератак протягом року, що свідчить про їхню критичну важливість для функціонування держави та намагання противника паралізувати систему державних послуг [26]. Проте завдяки застосуванню сучасних засобів кіберзахисту та розміщенню частини інфраструктури на серверах за межами України, система витримала цей тиск і продовжувала безперервно функціонувати.

Резюмуючи зазначимо, що інституційні механізми прийняття рішень у центральних та регіональних органах публічної влади України під час повномасштабної війни 2022-2025 років зазнали фундаментальної трансформації. Створення системи військових адміністрацій, спрощення процедур прийняття рішень, впровадження дистанційних форм роботи державних службовців, цифровізація послуг через застосунок «Дія» забезпечило збереження функціональності держави в екстремальних умовах.

2.2 Практика координації між різними рівнями публічного управління при реагуванні на кризові ситуації

Координація між різними рівнями публічного управління в умовах повномасштабної війни перетворилася на питання життя і смерті у прямому, а не

метафоричному сенсі. В. Смаль, А. Котенко вважають, що « ефективна координація між центральними та місцевими органами влади є ключовою передумовою для результативного реагування на кризові ситуації, оскільки дозволяє оперативно використовувати ресурси держави і громади, розподіляти повноваження та уникати дублювання функцій» [58]. І з цією тезою слід погодитись, оскільки війна не лише випробувала на міцність існуючі механізми взаємодії центральних органів виконавчої влади, обласних військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування, але й виявила критичні прогалини, які доводилося заповнювати на ходу, часом імпровізуючи та винаходячи нові форми співпраці.

Правову основу для координації в умовах надзвичайної ситуації було закладено 24 березня 2022 року, коли Верховна Рада України прийняла Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану». Цим законом також вносилися зміни до базових законів, що регулюють функціонування системи виконавчої влади, зокрема до законів «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Кабінет Міністрів України» та «Про правовий режим воєнного стану». Ключовою новацією стало надання сільським, селищним та міським головам територіальних громад, на території яких не ведуться бойові дії та не створено військових адміністрацій, права приймати невідкладні рішення з обов'язковим інформуванням начальника відповідної обласної військової адміністрації протягом двадцяти чотирьох годин [43].

У перший місяць війни, коли ситуація змінювалася щогодини, центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування приймали всі можливі в рамках чинного законодавства рішення, спрямовані на захист населення, організацію опору агресору, надання допомоги постраждалим та внутрішньо переміщеним особам. Парламент України спільно з Урядом терміново напрацьовували необхідні зміни до законодавства, які дозволяли переводити управління на всіх рівнях на «воєнні рейки», використовуючи при цьому досвід, накопичений з 2014 року, коли розпочалася збройна агресія Росії

на Донбасі [28].

Одним із найбільш складних та життєво важливих завдань, що вимагало безпрецедентного рівня координації між усіма рівнями влади, стала організація евакуації населення з районів активних бойових дій та окупованих територій. З 24 лютого 2022 року близько третини населення України (понад тринадцять мільйонів людей) була змушена покинути свої домівки [59]. Близько восьми мільйонів стали внутрішньо переміщеними особами, решта виїхала за межі країни, переважно до країн Європейського Союзу, які надали українцям тимчасовий захист [32, с. 15].

Відповідно до статті 8 Закону «Про правовий режим воєнного стану», в Україні або окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військове командування разом із військовими адміністраціями могло самостійно або із залученням органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати евакуацію населення у разі виникнення загрози або із зон збройних конфліктів у безпечні райони [45]. Координація дій різних відомств та рівнів влади здійснювалася центральними органами виконавчої влади через відповідні територіальні органи у межах їхніх повноважень [29].

З метою забезпечення ефективної координації Постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 2022 року № 854 було створено спеціальний Координаційний штаб з питань проведення обов'язкової евакуації населення в умовах воєнного стану як тимчасовий консультативно-дорадчий орган при Уряді. До складу штабу увійшли представники ключових центральних органів виконавчої влади, військового командування та обласних військових адміністрацій. Основними завданнями штабу стали сприяння координації діяльності всіх задіяних суб'єктів та визначення шляхів вирішення проблемних питань, що виникають під час організації та проведення евакуації [51].

Для планування, підготовки та безпосереднього проведення евакуаційних заходів у центральних органах виконавчої влади, місцевих державних адміністраціях, органах місцевого самоврядування та на об'єктах господарювання утворювалися спеціалізовані комісії з питань евакуації. Ці

комісії відповідали за планування евакуації на відповідному рівні, підготовку населення до здійснення евакуаційних заходів, контроль за готовністю, а також приймання і розміщення евакуйованого населення та матеріальних цінностей у безпечних районах [29].

Дослідження, проведене Українською Гельсінською спілкою з прав людини у другій половині 2022 року, виявило істотні недоліки в організації координації між різними рівнями влади щодо створення належних умов для розміщення внутрішньо переміщених осіб. Зокрема, органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади не проводили комплексної та системної роботи зі створення фондів тимчасового житла для його надання переміщеним громадянам. У багатьох випадках люди розміщувалися у непристосованих приміщеннях освітніх, соціальних та медичних закладів без забезпечення нормальних побутових умов, наявності достатньої кількості ліжок, функціонуючих санітарно-гігієнічних приміщень, обладнаних кухонь та дитячих куточків [59].

Таблиця 2.2 – Основні виклики координації між рівнями публічного управління в умовах війни: характеристика та результати подолання

<i>Група викликів</i>	<i>Специфіка прояву</i>	<i>Заходи з подолання</i>	<i>Відповідальні органи</i>	<i>Строки реалізації</i>	<i>Рівень ефективності</i>
Безпекові виклики	Обмеження діяльності органів влади через ведення бойових дій, окупацію територій, обстріли адміністративних будівель	Створення військових адміністрацій, переведення частини службовців на дистанційну роботу, евакуація органів влади	Президент України, КМУ, Генеральний штаб ЗСУ, військові адміністрації	Лютий 2022 – теперішній час	Високий (забезпечено безперервність функціонування держави)
Ресурсні виклики	Скорочення доходів місцевих бюджетів, міграція кваліфікованих кадрів, дефіцит фінансування	Спрощення бюджетних процедур, міжнародна допомога, перерозподіл ресурсів	КМУ, Мінфін, НАДС, міжнародні донори, обласні ВА	Березень 2022 – теперішній час	Середній (проблема кадрів та фінансування залишається актуальною)

Продовження таблиці 2.2

<i>Група викликів</i>	<i>Специфіка прояву</i>	<i>Заходи з подолання</i>	<i>Відповідальні органи</i>	<i>Строки реалізації</i>	<i>Рівень ефективності</i>
Інформаційні виклики	Втрата зв'язку з окупованими територіями, пошкодження комунікаційної інфраструктури	Створення телеграм-ботів для евакуації, запуск гарячих телефонних ліній, використання супутникового зв'язку	Мінцифри, МВС, СБУ, місцеві ОВА	Березень-квітень 2022	Високий (створено ефективні канали комунікації)
Координаційні виклики	Необхідність узгодження дій численних відомств, військового командування та місцевої влади	Створення координаційних штабів, проведення регулярних онлайн-нарад, делегування повноважень	КМУ, Координаційний штаб з евакуації, Нацрада з відновлення	Квітень-липень 2022	Середньо-високий (є прогалини в горизонтальній координації)

Джерело: складено автором на основі [32; 59]

Для вирішення інформаційних проблем та полегшення доступу громадян до інформації про можливості евакуації Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, Міністерством внутрішніх справ України спільно з Координаційним центром органів місцевого самоврядування було розроблено спеціальний телеграм-бот @Evacuation2022_bot [35]. Через цей інструмент кожен, хто потребував евакуації або гуманітарної допомоги, міг дізнатися актуальну інформацію про наявні маршрути евакуації, отримати координати для зв'язку з відповідальними особами та подати заявку на евакуацію з конкретного населеного пункту.

Координація у сфері надання адміністративних послуг вимагала постійної взаємодії між Міністерством цифрової трансформації, яке розвивало платформу «Дія», галузевими центральними органами виконавчої влади, відповідальними за конкретні послуги (Міністерство юстиції, Міністерство внутрішніх справ, Пенсійний фонд), та місцевими центрами надання адміністративних послуг.

Міністерство цифрової трансформації створило спеціальний веб-сайт, на якому у режимі реального часу відображалася інформація про кількість місць для безкоштовного розселення тимчасово переміщених громадян у кожній області та номери телефонів регіональних контактних центрів [35].

Харківська область стала яскравим прикладом як успішної координації в кризових умовах, так і масштабів викликів, з якими довелося зіткнутися регіональній владі. Харків, друге за величиною місто України з населенням понад півтора мільйона жителів, з перших годин війни опинився під загрозою захоплення через надзвичайну близькість до російського кордону, лише тридцять кілометрів [11]. Російське командування розглядало здобуття Харкова як одне з пріоритетних завдань, плануючи захопити місто за лічені дні.

Двадцять четвертого лютого 2022 року близько п'ятої години ранку російські війська почали масовані обстріли міста [65]. Вже вранці того ж дня ворожі підрозділи опинилися на околицях Харкова, наближаючись із Дергачівського, Циркунівського та Чугуївського напрямків [66]. Проте захопити місто з ходу, як це планувалося противником, не вдалося завдяки організованій обороні та високому рівню мобілізації населення [11]. Харківська обласна військова адміністрація, очолювана Олегом Синегубовим, координувала широкий спектр заходів: від організації евакуації населення до забезпечення функціонування критичної інфраструктури та взаємодії з військовим командуванням.

Навесні 2022 року, у березні-травні, Збройні Сили України провели наступальну операцію для відтиснення противника від Харкова і запобігання можливості російської артилерії систематично обстрілювати місто [2]. Ця операція, яку очолював тодішній командувач Сухопутних військ, а нині Головнокомандувач ЗСУ генерал-полковник Олександр Сирський, вимагала тісної координації між військовим командуванням та обласною військовою адміністрацією щодо евакуації цивільного населення з прифронтових населених пунктів, організації життєзабезпечення у звільнених селах та містечках, відновлення пошкодженої інфраструктури [2].

Шостого вересня 2022 року розпочалася Слобожанська наступальна операція Сил оборони України, яка стала переломним моментом у боротьбі за Харківську область [12]. Менше ніж за тиждень українські військові звільнили понад триста населених пунктів, практично повністю деокупували область, за винятком невеликої частини Куп'янського району. Станом на тринадцяте вересня 2022 року, за офіційними даними Міністерства оборони України, було звільнено основні міста Балаклію, Ізюм, Куп'янськ, які перебували під окупацією з березня того ж року [25].

Цей успіх став можливим завдяки ефективній координації між військовим командуванням та цивільною владою. Обласна військова адміністрація забезпечувала підтримку наступальної операції, організовуючи логістику, медичну евакуацію, гуманітарну допомогу для населення звільнених територій. Одразу після деокупації на звільнені території було направлено зведені загони Державної служби України з надзвичайних ситуацій, медичні бригади, представників правоохоронних органів [25].

Масштаби людських втрат та руйнувань в Харківській області вражають. Станом на початок січня 2024 року кількість загиблих цивільних осіб у регіоні становила дві тисячі триста п'ятдесят п'ять людей, включаючи сімдесят дев'ять дітей, ще п'ятсот сорок шість осіб вважалися зниклими безвісти [2]. Станом на грудень 2022 року обласною прокуратурою було зафіксовано понад дванадцять тисяч обстрілів населених пунктів області. На звільнених територіях правоохоронці виявили двадцять два місця катувань, облаштовані російськими військовими, найбільше з них (чотири) було знайдено в Ізюмі [50].

В Ізюмі після звільнення було виявлено масове поховання, з якого протягом тижня безперервної роботи криміналісти та судмедексперти підняли чотиреста сорок сім тіл загиблих: двісті п'ятнадцять жінок, сто дев'яносто чотири чоловіки, п'ятеро дітей та двадцять два військовослужбовці. На багатьох тілах були виявлені сліди катувань, що свідчило про скоєння воєнних злочинів [25]. Ця трагедія вимагала координації зусиль правоохоронних органів, судово-медичних експертів, міжнародних організацій та місцевої влади для

документування злочинів та ідентифікації загиблих.

Навесні 2024 року Харківська обласна військова адміністрація прийняла складне рішення про примусову евакуацію дітей разом з батьками або законними представниками з прикордонних територій, які перебували під постійною загрозою обстрілів. У березні до переліку населених пунктів, підлягаючих евакуації, увійшли Великобурлуцька та Вільхуватська територіальні громади, у квітні так само населені пункти Харківського, Богодухівського та Ізюмського районів, розташовані поблизу кордону з росією [2]. Це рішення вимагало координації між обласною військовою адміністрацією, органами опіки та піклування, Національною поліцією, громадами, які приймали евакуйованих, а також Координаційним штабом з питань евакуації, який мав погоджувати такі рішення відповідно до постанови Кабінету Міністрів [51].

Економічні наслідки війни для України були катастрофічними і вимагали координації зусиль усіх рівнів влади для мінімізації втрат. На початок 2023 року війна завдала збитків економіці на суму понад сімсот мільярдів доларів США, враховуючи втрати цивільної інфраструктури, скорочення валового внутрішнього продукту та інвестицій. Україна втратила до п'ятдесяти відсотків виробничих потужностей підприємств стратегічних галузей, більшість яких розташовувалася на сході країни. Понад вісімдесят відсотків підприємств скоротили або повністю зупинили діяльність [32, с. 14-15].

За оцінками Міністерства економіки України, валовий внутрішній продукт держави у 2022 році скоротився на тридцять цілих і чотири десятих відсотка, що стало найбільшим падінням за всю новітню історію незалежної України. Проте цей показник виявився значно кращим за прогнози міжнародних фінансових організацій, які очікували падіння на рівні 45-50 відсотків [32, с. 15]. Український Уряд зміг уникнути катастрофічних сценаріїв завдяки координації зусиль із міжнародними партнерами та ефективному використанню отриманої допомоги.

За оцінками Національного банку України, міжнародна фінансова допомога протягом 2022 року сягнула ста двадцяти мільярдів доларів США, з

яких двадцять вісім мільярдів було спрямовано безпосередньо на фінансування потреб державного бюджету [32, с. 16]. Координація залучення та використання цієї безпрецедентної допомоги вимагала постійної взаємодії між Міністерством фінансів, Національним банком, галузевими міністерствами, обласними військовими адміністраціями та міжнародними фінансовими інституціями.

Для координації зусиль щодо планування повоєнного відновлення країни Указом Президента від 21 квітня 2022 року № 266/2022 було створено Національну раду з відновлення України. До складу ради увійшли представники центральних органів виконавчої влади, обласних військових адміністрацій, громадського сектору, бізнесу та міжнародних партнерів. Експертами ради було підготовлено масштабний План відновлення України, який було презентовано у липні 2022 року під час міжнародної конференції Ukraine Recovery Conference у швейцарському місті Лугано [32, с. 28-29].

План передбачав реалізацію вісімсот п'ятдесяти проєктів загальною вартістю сімсот п'ятдесяти мільярдів доларів протягом десяти років, розподілених на два етапи. Перший етап (2023-2025 роки) включав п'ятсот вісімдесят проєктів на суму триста п'ятдесят мільярдів доларів, другий етап (2026-2032 роки) – двісті сімдесят проєктів на суму чотириста мільярдів доларів. Серед двадцяти чотирьох стратегічних напрямів окреме місце посідало «зміцнення інституційної спроможності держави», в рамках якого планувалися проєкти з оптимізації структури центральних органів виконавчої влади, створення Центру уряду для координації реалізації стратегій та програм [32, с. 29].

Резюмуючи, регіональний досвід, зокрема Харківської області, засвідчив критичну важливість ефективної координації між військовим командуванням та цивільною владою для забезпечення оборони та життєдіяльності територій.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ГІБРИДНИХ ЗАГРОЗ

3.1 Напрями оптимізації процесів прийняття рішень у кризовому публічному управлінні

Повномасштабна російська агресія проти України не лише створила безпрецедентні виклики для системи публічного управління, а й відкрила можливості для радикального переосмислення підходів до прийняття управлінських рішень в умовах екстремальної невизначеності. Досвід перших трьох років війни, проаналізований у попередньому розділі, дозволяє сформулювати конкретні напрями оптимізації процесів прийняття рішень, які мають забезпечити не лише виживання держави в умовах збройного конфлікту, а й створення стійкої системи управління, здатної ефективно функціонувати в умовах гібридних загроз у довгостроковій перспективі.

На думку І. Кульчій та Т.Паутової, «ефективне антикризове управління в державному секторі передбачає своєчасну ідентифікацію загроз, формування антикризових команд та реалізацію адаптивних стратегій з урахуванням потреб суспільства та бізнесу» [40] і вона є слушною. Концепція гібридних загроз, яка набула особливої актуальності для України з 2014 року, а особливо після початку повномасштабної агресії 2022 року, потребує комплексного розуміння для ефективного реагування з боку органів публічної влади.

За визначенням дослідників, гібридні загрози являють собою будь-якого противника, який одночасно та адаптовано використовує співвідношення звичайного озброєння, нерегулярну тактику, тероризм та злочинну поведінку в зоні бойових дій для досягнення своїх політичних цілей. Ці загрози концентрують у собі різні режими ведення війни, включаючи стандартне

озброєння, нерегулярні тактики та формування, терористичні акти і кримінальний безлад [20].

Національна академія наук України у своїй доповіді про національну стійкість підкреслює необхідність розробки стратегії відповіді на виклики та випередження гібридних загроз, що передбачає комплексний підхід до забезпечення безпеки держави на всіх рівнях [64]. Оцінювання гібридних загроз та спроможностей протидії їм при формуванні стратегічних комунікацій вимагає використання сучасних методик аналізу, які б дозволяли своєчасно виявляти потенційні ризики та розробляти адекватні відповіді [69].

Сучасні наукові дослідження виокремлюють тринадцять основних сфер впливу гібридних загроз: політичну, економічну, інфраструктурну, правову, соціальну, культурну, військову, інформаційну, кібернетичну, публічного управління, дипломатичну, розвідувальну та комунікаційну. У кожній із цих сфер існують специфічні моделі та механізми, якими актор гібридної загрози може викликати бажаний для нього ефект, більше того, цей ефект може охоплювати різні сфери, оскільки вони тісно пов'язані один з одним [13].

Комплексний політичний аналіз російського вторгнення в Україну підтверджує багатовимірний характер застосованих агресором гібридних методів, які поєднували військовий тиск з інформаційними операціями, економічним шантажем та дипломатичною ізоляцією [23]. Відповідно, система прийняття рішень в органах публічної влади має бути адаптована до цієї багатовимірної природи сучасних загроз.

Першим і найважливішим напрямом оптимізації є підвищення швидкості прийняття управлінських рішень без втрати їхньої якості та обґрунтованості. Аналіз функціонування української системи публічного управління в період з 24 лютого 2022 року по жовтень 2025 року засвідчив, що здатність органів влади до швидкого реагування на кризові виклики визначала не лише ефективність окремих заходів, а часом життя і смерть громадян. Від швидкого реагування органів публічної влади на виклики нової реальності залежить адаптація громад, бізнесу та населення до умов воєнного стану, забезпечення життєдіяльності

країни в умовах війни [32, с. 12].

Крім того, застосування концепції петлі Бойда (OODA-Loop) дозволяє суттєво скоротити час ухвалення управлінських рішень у кризових ситуаціях за рахунок формалізації інформаційних потоків і швидкої ідентифікації змін зовнішнього середовища [42].

Спроможність системи публічного управління розглядається науковцями як унормована в правовому полі здатність органів публічної влади здійснювати управлінську діяльність, спрямовану на організацію та упорядкування життя, забезпечення стабільності та розвитку. Досліджуючи спроможність системи публічного управління протистояти викликам і загрозам, фахівці виділяють три ключові складники, які визначають її зміст: якість і достатність кадрового складу, результативність надання адміністративних послуг і забезпечення формування та реалізації політик [32, с. 13-14].

Для підвищення швидкості прийняття рішень доцільно запровадити систему делегування повноважень на нижчі рівні управління з одночасним посиленням механізмів контролю та підзвітності. Децентралізація, яка активно здійснювалася в Україні протягом 2015-2021 років, довела свою ефективність саме в кризових умовах, дозволивши територіальним громадам самостійно та оперативно реагувати на локальні виклики [52]. На думку В.Смаль, А.Котенко, саме децентралізація сприяє формуванню спроможних органів місцевого самоврядування, які здатні швидко реагувати на кризові ситуації, оскільки дозволяє оперативно використовувати ресурси держави і громади, розподіляти повноваження та уникати дублювання функцій [58].

Місцеві громади, що вже продемонстрували свою ефективність у вирішенні кризових ситуацій, і в подальшому відіграватимуть ключову роль у відновленні інфраструктури, економіки та соціальної згуртованості [43, с. 58].

Децентралізація як фундаментальний демократичний принцип сприяє зміцненню державності, розвитку місцевого самоврядування та забезпеченню участі громадян у прийнятті рішень [43]. Сучасна українська модель системи місцевого самоврядування, яка формувалася з урахуванням кращого зарубіжного

муніципального досвіду, демонструє здатність до адаптації в кризових умовах та потребує подальшого вдосконалення відповідно до європейських стандартів [1]. Ключовими принципами децентралізації, які мають бути покладені в основу оптимізації процесів прийняття рішень, є субсидіарність, фінансова автономія та підзвітність, що становлять базис для ефективного функціонування децентралізованої системи управління [43, с. 58].

Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану», прийнятий 24 березня 2022 року, надав сільським, селищним та міським головам територіальних громад, на території яких не ведуться бойові дії та не створено військових адміністрацій, право приймати невідкладні рішення з обов'язковим інформуванням начальника відповідної обласної військової адміністрації протягом двадцяти чотирьох годин [18]. Цей досвід необхідно розвивати і після завершення воєнного стану, зафіксувавши ширші повноваження місцевого самоврядування у законодавстві та розробивши чіткі механізми їх реалізації.

Другим критично важливим напрямом оптимізації є впровадження систем раннього попередження та превентивного кризового управління. Російська агресія проти України переконливо довела, що реактивне управління, коли рішення приймаються у відповідь на вже виниклі проблеми, є недостатнім для забезпечення національної безпеки. За умов мінливості безпекового середовища особливого значення набуває впровадження адаптивного управління у сфері забезпечення національної безпеки. Це передусім передбачає здійснення в державі регулярного аналізу безпекового середовища з метою своєчасного внесення коректив до цілей і завдань державної політики відповідного спрямування [27].

Превентивне кризове управління має базуватися на постійному моніторингу потенційних загроз, аналізі слабких сигналів, що можуть свідчити про наближення кризи, та розробці сценаріїв можливого розвитку подій. Науковці виділяють чотири основні механізми, на які суб'єкти публічного

управління мають спиратися при подоланні криз. По-перше, на теоретичні надбання: глибокий аналіз, наукові дослідження, моделювання соціально-економічної і політичної ситуації. По-друге, слід подбати про забезпечення максимально тісної взаємодії між органами державної влади та громадянським суспільством, спрямованої не стільки на подолання вже наявних кризових проблем і наслідків, скільки на передбачення кризових ситуацій [56, с. 298].

Формування інтегрованої системи кризового управління передбачає об'єднання раніше ізольованих частин у єдину цілісну систему, що здатна організувати своєчасні та ефективні заходи кризового управління на різних рівнях забезпечення стабільності соціально-економічних систем. Розробка комплексного механізму інтегрованої системи кризового управління та стійкості потребує застосування чітких організаційних і методологічних підходів, тактичних алгоритмів та специфічних інструментів на різних рівнях функціонування соціально-економічних систем [7].

Важливе значення для забезпечення національної безпеки України в післявоєнний період матимуть такі напрями державної політики, як підвищення рівня обороноздатності та готовності до реагування на кризові ситуації, отримання зовнішніх безпекових гарантій, розвиток двосторонніх відносин зі стратегічними партнерами, відновлення економічного та людського розвитку України, підвищення ефективності державного управління [27]. Всі ці напрями потребують розробки детальних планів дій з чіткими індикаторами, які б дозволяли своєчасно виявляти відхилення від запланованих траєкторій і вживати коригувальних заходів.

Третій напрям оптимізації стосується цифрової трансформації процесів прийняття рішень та максимального використання потенціалу інформаційних технологій для підвищення ефективності управління. Цифрова трансформація публічного управління в Україні являє собою цифрові процеси, спрямовані на впровадження інформаційних технологій та цифрових інструментів для покращення ефективності, прозорості та доступності публічного управління. Найчастіше оцифровування і цифровізація є взаємопов'язаними та

взаємозалежними процесами в межах цифрової трансформації, причому оцифровування створює цифровий фундамент, а цифровізація використовує цей фундамент для трансформації бізнес-процесів та моделей надання послуг [62].

Модернізація технологій управління органів державної влади передбачає комплексний підхід до впровадження інноваційних рішень, що охоплюють усі етапи управлінського циклу: від моніторингу та аналізу ситуації до прийняття рішень та контролю за їх виконанням. Використання сучасних інформаційних систем дозволяє не лише прискорити процеси обробки даних, але й підвищити якість управлінських рішень завдяки можливості комплексного аналізу великих масивів інформації [55].

Досвід України протягом 2022-2025 років переконливо засвідчив, що цифрові технології можуть радикально прискорити процеси прийняття управлінських рішень та підвищити їх якість. Платформа «Дія», яка до війни розвивалася переважно як сервіс для надання адміністративних послуг, в умовах воєнного стану перетворилася на критично важливий інструмент для координації між різними рівнями влади, надання допомоги внутрішньо переміщеним особам, реєстрації воєнних збитків [70, с. 844-846]. Звіт про реалізацію Стратегії реформування публічного управління України за 2022 рік підтверджує, що навіть в екстремально складних умовах повномасштабної війни система публічного управління продемонструвала здатність продовжувати надавати послуги громадянам завдяки цифровізації [4].

Цей успішний кейс має бути масштабований на інші сфери державного управління. Ключовими стратегічними технологіями для публічного сектору України мають стати цифрові державні платформи, відкриті дані, електронна ідентифікація громадян, цифрове робоче місце, Інтернет речей та блокчейн. Цифрова трансформація роботи органів державної влади, прозорість діяльності та відкриття даних, створення зручніших та законних способів отримання послуг є головними пріоритетами сучасної системи державного управління [68, с. 182].

Особливої уваги заслуговує впровадження систем підтримки прийняття рішень на основі штучного інтелекту та аналізу великих даних. Протягом травня

2023 року в умовах повномасштабного воєнного вторгнення в країні тривала діяльність щодо цифрової трансформації економіки на основі впровадження інновацій, оптимізації та переведення інструментів державного регулювання бізнесу в електронну форму, а також інтеграції української інноваційної екосистеми в європейську мережу [48]. Ці зусилля мають бути продовжені та посилені для створення справді розумного управління, яке базується на даних, а не на інтуїції.

Четвертим напрямом оптимізації є удосконалення механізмів координації між різними рівнями та органами публічної влади. Війна виявила численні прогалини у горизонтальній та вертикальній координації, які ускладнювали прийняття узгоджених рішень та їх ефективну реалізацію. Завдання органів влади з управління комунікаціями в умовах криз полягає в мінімізації впливу кризи на діяльність владних структур та їхні цільові аудиторії, зменшенні часу, що витрачається на ліквідацію кризи, якнайшвидшому відновленні контролю над ситуацією та комунікацією [51].

В умовах криз відбувається стрімке зростання потоків інформації, що зумовлює частково їхню некерованість, оскільки можливе поширення не лише об'єктивної інформації, а й дезінформації, чуток чи фейків. Впровадження сучасних інформаційно-аналітичних систем дозволяє прискорити обробку даних, зменшити вплив суб'єктивних факторів та підвищити якість рішень у кризових умовах, що особливо актуально для державних органів [10], тому особливо важливою є розробка плану з управління кризовими комунікаціями в умовах невизначеності, який повинен включати: визначення репутаційних ризиків для організації; підготовку повідомлення; розробку процедур, які можна виконати; визначення відповідальних; призначення групи швидкого реагування; налагодження ефективної внутрішньої комунікації з працівниками; регулярне інформування зовнішніх аудиторій; співпрацю з місцевою громадою; моніторинг та аналізування дій [51].

Стратегія кризової комунікації у системі «влада-громадськість» в умовах воєнного стану має враховувати багаторівневу побудову аудиторій,

багатоканальність, адаптацію до психологічного стану населення. Ефективна комунікаційна стратегія має бути інструментом мобілізації суспільства, підтримки його єдності та здатності протистояти викликам, забезпечуючи інформування, захист, попередження та формування правильних уявлень про кризові явища [6].

Для вдосконалення координації доцільно створити постійно діючі координаційні центри на центральному та регіональному рівнях, які б забезпечували оперативний обмін інформацією між різними відомствами, координували розробку узгоджених рішень та контролювали їх виконання. Досвід створення Координаційного штабу з питань проведення обов'язкової евакуації населення в умовах воєнного стану, який було утворено постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 2022 року № 854, засвідчив ефективність такого підходу [33]. До складу штабу увійшли представники ключових центральних органів виконавчої влади, військового командування та обласних військових адміністрацій, що дозволило оперативно вирішувати складні міжвідомчі питання.

П'ятий напрям оптимізації стосується підвищення інституційної спроможності органів публічної влади, що включає як кадрове зміцнення, так і вдосконалення організаційних структур та процедур. Інституційна спроможність означає здатність органів державної влади виконувати свої функції, політиків, виконувати передвиборчі обіцянки і нести відповідальність за результати роботи. Аналіз інституційної спроможності має здійснюватися через дослідження як формальних інститутів (нормативно-правових документів), так і політичних практик – реальних результатів діяльності органів влади [37].

Концептуальні засади визначення феномену спроможності в сучасній методології державного управління передбачають розрізнення інституціональної та інституційної спроможності. Під інституціональною спроможністю слід розуміти спроможність інституту як здатність регулювати певний тип суспільних відносин на основі норм, визнаних державою міжнародно-правових актів, національного законодавства та суспільної

легітимації. Натомість інституційна спроможність може бути визначена для інституції як здатність інституцій виконувати свої функції на основі нормативно-правового, організаційного та ресурсного забезпечення [60].

Як зазначають автори колективної наукової праці Б. Андрушків, Л. Головкова та ін), для оптимізації прийняття рішень у публічному управлінні в умовах війни ключовою є інтеграція гнучких управлінських структур і мережевого підходу, що забезпечує оперативний доступ до необхідної інформації та експертних оцінок [10].

Отримання Україною статусу кандидата на членство в Європейському Союзі відкриває можливості інтеграції в європейський політичний, економічний та правовий простір, водночас це зобов'язує органи державної влади мати інституційну спроможність, а працівників відповідного рівня,- професійну компетентність, що включає знання права ЄС, розуміння процесів і функціонування його інституцій, володіння англійською мовою [9]. Аналіз потреб щодо інституційної спроможності органів державної влади у сфері європейської інтеграції, проведений Національним агентством України з питань державної служби та Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу протягом жовтня-грудня 2023 року, виявив значні прогалини, які потребують системного вирішення [63].

Розвиток інституційної спроможності у сфері безпеки критичної інфраструктури, включаючи забезпечення її стійкості, полягає у вдосконаленні компетентностей працівників державних органів і установ та працівників інших організацій, що наділені відповідними повноваженнями і функціями [36]. Це потребує створення комплексної системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців з питань кризового управління, прийняття рішень в умовах невизначеності, використання цифрових технологій.

Досвід управління надзвичайними ситуаціями як компонента системи цивільного захисту засвідчує необхідність інтеграції цілей та механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту в загальну систему забезпечення сталого розвитку регіонів. Інституційна структура, цільова

спрямованість, принципи та функції реалізації відповідної державної політики на регіональному та місцевому рівнях мають бути чітко визначені та узгоджені [8].

Шостий напрям оптимізації пов'язаний з удосконаленням нормативно-правової бази прийняття управлінських рішень в органах публічної влади. Війна виявила численні правові прогалини та суперечності, які ускладнювали оперативне реагування на кризові виклики. Необхідно розробити та прийняти базовий закон про кризове управління, який би комплексно регулював процеси прийняття рішень в умовах надзвичайних ситуацій різного характеру, визначав повноваження та відповідальність різних органів влади, встановлював процедури координації та контролю.

Досвід функціонування системи суб'єктів публічного управління в умовах війни показує важливість чіткого нормативного закріплення повноважень та відповідальності. Саме тому необхідно переглянути співвідношення повноважень між центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями (військовими адміністраціями в умовах воєнного стану) та органами місцевого самоврядування. Роль органів місцевого самоврядування в період війни не можна недооцінювати, вони залишаються важливим механізмом у забезпеченні ефективного функціонування публічної влади та обороноздатності держави. Тому ідея розпуску органів місцевого самоврядування чи довільне обмеження їхніх повноважень у період війни – це антиконституційні рішення, які становлять загрозу національній безпеці країни [52, с. 398-399].

Сьомий напрям оптимізації полягає у впровадженні систематичного навчання та тренінгів для осіб, які приймають управлінські рішення, з використанням методів симуляції кризових ситуацій. Досвід багатьох країн світу засвідчує, що регулярні навчання за сценаріями можливих криз дозволяють значно підвищити готовність управлінського персоналу до дій в екстремальних ситуаціях, виявити слабкі місця в існуючих процедурах, відпрацювати механізми координації між різними відомствами.

В Україні така практика має стати обов'язковою для всіх керівників державних органів та органів місцевого самоврядування. Необхідно створити спеціалізовані навчальні центри, які б розробляли реалістичні сценарії можливих кризових ситуацій (як військового, так і невійськового характеру: природні катастрофи, техногенні аварії, епідемії, кібератаки тощо) та проводили регулярні навчання з відпрацювання дій у таких ситуаціях.

Важливою складовою модернізації системи підготовки має стати створення мережі регіональних навчальних центрів кризового управління, які б проводили регулярні тренінги та симуляції для державних службовців місцевого рівня. Досвід Харківської області, де керівництво обласної військової адміністрації та місцевих органів влади продемонструвало високу ефективність в організації оборони, евакуації населення та управління звільненими територіями, має бути системно вивчений та використаний для розробки навчальних програм.

Узагальнюючи напрями оптимізації процесів прийняття рішень у кризовому публічному управлінні, слід підкреслити, що їхня ефективна реалізація можлива лише за умови комплексного системного підходу, який охоплює всі рівні публічної влади: від центрального до місцевого.

Досвід України протягом 2022-2025 років переконливо засвідчив, що найбільш вразливими місцями системи управління виявляються не технічні або організаційні аспекти самі по собі, а радше недостатня узгодженість між різними елементами системи, розриви у комунікації, дублювання функцій та невизначеність відповідальності.

Саме тому пріоритетом має стати не стільки створення нових інституцій чи впровадження нових технологій, скільки налагодження ефективної взаємодії між уже існуючими структурами, чітке розмежування повноважень, створення механізмів швидкої координації та обміну інформацією. Лише за таких умов сім визначених напрямів оптимізації зможуть синергетично посилити один одного та створити справді стійку систему кризового управління, здатну ефективно протистояти багатовимірним гібридним загрозам сучасності.

3.2 Рекомендації щодо інституційного забезпечення швидкого реагування органів публічної влади на кризові виклики

Аналізуючи трирічний досвід функціонування української системи публічного управління в умовах повномасштабної війни, неможливо не помітити парадоксальну ситуацію: з одного боку, держава продемонструвала вражаючу здатність до виживання та адаптації в екстремальних умовах, з іншого, - виявилися численні системні вразливості, які в мирний час залишалися прихованими, але під тиском війни стали критично небезпечними. Ця суперечність між реальною стійкістю системи та її структурними недоліками вимагає глибокого переосмислення підходів до інституційного забезпечення швидкого реагування на кризові виклики.

Перший і найбільш очевидний урок трьох років війни полягає в тому, що швидкість реагування органів влади на кризові виклики визначається не стільки наявністю формальних повноважень чи ресурсів, скільки реальною здатністю приймати рішення в умовах неповної інформації та екстремального дефіциту часу. Створення військових адміністрацій у лютому 2022 року, безумовно, було правильним кроком, що дозволило забезпечити безперервність функціонування державних інституцій на всій території країни [33]. Проте детальніший аналіз виявляє суттєву проблему: механізм координації між військовими адміністраціями, військовим командуванням та центральними органами виконавчої влади залишається недостатньо формалізованим, що призводить до ситуаційних рішень, які не завжди є оптимальними.

Найбільш показовим у цьому контексті є досвід організації евакуації населення з прифронтових територій. Координаційний штаб з питань проведення обов'язкової евакуації населення, створений у липні 2022 року, став важливим кроком до централізації управління цим критично важливим процесом [33]. Однак його тимчасовий характер та вузька спеціалізація обмежили можливості комплексного підходу до кризового управління.

Організація евакуації вимагала узгодження дій десятків відомств, від Міністерства внутрішніх справ до залізничного транспорту, від служб соціального захисту до медичних закладів приймаючих регіонів. Відсутність єдиного центру координації з повноваженнями приймати оперативні рішення, що є обов'язковими для всіх задіяних структур, призводила до затримок, непорозумінь, дублювання зусиль.

Ще більш проблемним виявилось питання підготовленості управлінських кадрів до роботи в кризових умовах. Незважаючи на те, що Україна з 2014 року перебувала у стані фактичної війни на Донбасі, система підготовки державних службовців залишалася орієнтованою переважно на роботу в рутинному режимі. Національне агентство України з питань державної служби не розробило спеціалізованих програм з кризового управління, які б стали обов'язковими для керівників державних органів [9]. Результатом стала ситуація, коли у лютому 2022 року багато керівників обласних та районних державних адміністрацій опинилися психологічно та професійно не готовими до прийняття рішень в умовах екстремального стресу та невизначеності.

Окрему увагу заслуговує аналіз цифрової трансформації системи управління в кризових умовах. Платформа «Дія», яка до війни розвивалася переважно як сервіс надання адміністративних послуг, в умовах воєнного стану виявилася критично важливим інструментом для координації між різними рівнями влади та надання допомоги населенню [70, с. 844-846]. Це підтверджує тезу про те, що цифрова трансформація публічного управління не є самоціллю, а має бути спрямована на створення гнучких, адаптивних систем, здатних швидко перебудовуватися відповідно до змінюваних потреб [62]. Водночас виявилася проблема фрагментованості цифрових систем різних відомств, відсутність єдиної платформи для обміну даними між органами влади ускладнювала координацію та сповільнювала прийняття рішень.

Аналіз функціонування органів місцевого самоврядування в умовах війни дозволяє зробити ще один важливий висновок: децентралізація, яка здійснювалася в Україні протягом 2015-2021 років, виявилася одним з найбільш

успішних елементів реформування системи публічного управління [43; 52]. Територіальні громади, які отримали реальні повноваження та ресурси, продемонстрували вражаючу здатність до самоорганізації, швидкого реагування на локальні виклики, ефективного використання обмежених ресурсів [41, с. 48-49]. Проте законодавче оформлення цієї моделі залишається незавершеним, оскільки повноваження органів місцевого самоврядування у сфері кризового управління досі чітко не визначені, що створює правову невизначеність та потенційні конфлікти компетенцій [52, с. 398-399].

Виходячи з критичного аналізу наявного досвіду, можна сформулювати кілька ключових принципів, на яких має базуватися інституційне забезпечення швидкого реагування органів публічної влади на кризові виклики. Центральним серед них є принцип інтегрованого підходу до кризового управління, який передбачає створення єдиної системи координації, що охоплює всі рівні влади та всі типи можливих криз, від природних катастроф до військових загроз, від епідемій до кібератак. Досвід багатьох європейських країн, зокрема Франції та Іспанії, засвідчує ефективність саме такого підходу [43, с. 61-62].

Виходячи з цього принципу, найбільш доцільним видається створення постійно діючого Національного центру кризового управління при Кабінеті Міністрів України, який би об'єднав функції моніторингу загроз, координації міжвідомчої взаємодії, підтримки прийняття рішень та комунікації з населенням. На відміну від існуючих тимчасових координаційних штабів, створюваних під конкретні кризи, такий центр мав би функціонувати в режимі постійної готовності, накопичуючи експертизу, відпрацьовуючи процедури, підтримуючи актуальні бази даних про наявні ресурси та можливості реагування. Структурно цей центр доцільно організувати за модульним принципом, коли базовий склад забезпечує постійний моніторинг та аналітику, а в разі виникнення кризи до роботи залучаються спеціалізовані групи відповідного профілю.

Критично важливим елементом такої системи має стати сучасний ситуаційний центр, обладнаний не лише технічними засобами для відеоконференцій та візуалізації даних, але й системами підтримки прийняття

рішень на основі штучного інтелекту та аналізу великих даних. Цифрова трансформація публічного управління передбачає саме такі рішення [68, с. 182]. Досвід 2022-2025 років переконливо засвідчив, що в умовах кризи критичним фактором стає здатність швидко обробляти величезні обсяги інформації, виявляти закономірності, прогнозувати розвиток ситуації. Людина, навіть високопрофесійна, фізично не здатна це робити без технологічної підтримки.

Проте створення центрального координуючого органу не вирішує автоматично проблему ефективності реагування на кризові виклики. Не менш важливою є організація регіонального рівня кризового управління. Тут доцільно запровадити модель регіональних центрів швидкого реагування при обласних державних адміністраціях, які б функціонували в тісній координації з Національним центром, але мали достатню автономію для оперативного реагування на локальні кризи без необхідності узгодження кожного рішення з центром. В умовах війни децентралізація дозволяє зміцнювати потенціал територіальних громад, посилювати ініціативу громадян у вирішенні питань соціально-економічного розвитку [41, с. 48].

Регіональні центри мають бути укомплектовані групами швидкого реагування різного профілю: медичними, інженерними, евакуаційними, гуманітарними. Важливо, щоб ці групи регулярно проходили спільні навчання та тренування, відпрацьовували взаємодію, адже в реальній кризовій ситуації часу на координацію дій не буде. Структура та функціонал цих груп мають бути чітко визначені нормативно, але водночас достатньо гнучкими для адаптації до специфіки конкретної кризи.

Одним з найбільш складних та делікатних питань є розмежування повноважень між різними рівнями влади у сфері кризового управління. Досвід функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану переконливо засвідчив їхню здатність ефективно діяти в кризових ситуаціях [19]. Проте законодавче оформлення повноважень місцевого самоврядування у кризових ситуаціях залишається незавершеним, що створює потенційні конфлікти компетенцій та правову невизначеність [52, с. 398-399].

Виходячи з принципу субсидіарності, який створює підґрунтя для передачі повноважень із центрального на нижчі організаційні рівні [47], доцільно законодавчо закріпити за органами місцевого самоврядування право самостійно оголошувати надзвичайну ситуацію локального рівня та вживати відповідних заходів без попереднього узгодження з вищими органами. Це включає право на евакуацію населення у разі виникнення загрози, формування місцевих резервних фондів для фінансування антикризових заходів, залучення волонтерів та громадських організацій до реагування на кризові ситуації.

Водночас розширення повноважень місцевого самоврядування має супроводжуватися посиленням механізмів контролю та підзвітності. Громади повинні розуміти, що реальна автономія передбачає не лише право приймати рішення, але й відповідальність за їхні наслідки. Тому доцільно запровадити систему обов'язкової звітності органів місцевого самоврядування про дії, вжиті під час кризових ситуацій, з наступним аналізом ефективності та виявленням кращих практик.

Співробітництво територіальних громад є необхідним механізмом підвищення ефективності та спроможності органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення [39, с. 82]. У сфері кризового управління це набуває особливого значення, адже криза, яка виникає на території однієї громади, часто вимагає ресурсів та експертизи сусідніх громад. Тому доцільно законодавчо закріпити механізм швидкої мобілізації ресурсів кількох територіальних громад для спільного реагування на кризові виклики, що перевищують можливості однієї громади.

Жодна, навіть найдосконаліша інституційна модель не може ефективно функціонувати без належного фінансового забезпечення. Аналіз фінансування антикризових заходів протягом 2022-2025 років виявив кілька системних проблем. По-перше, залежність місцевих бюджетів від цільових трансфертів із державного бюджету свідчить про недостатню автономність розпорядження коштами [17, с. 42]. По-друге, процедури використання резервних фондів виявилися надто громіздкими для оперативного реагування на кризові ситуації.

По-третє, відсутність механізмів швидкого перерозподілу бюджетних коштів між різними програмами ускладнювала оперативне залучення необхідних ресурсів.

Виходячи з цього аналізу, доцільно вдосконалити систему резервних фондів, значно збільшивши їхній обсяг на всіх рівнях бюджетної системи (від державного до місцевого) та радикально спростивши процедури використання коштів у разі виникнення кризових ситуацій. Модель має передбачати можливість прийняття рішення про використання коштів резервного фонду керівником відповідного органу влади з наступним обов'язковим звітуванням та аудитом, але без попереднього узгодження з численними інстанціями, як це відбувається зараз.

Окремої уваги заслуговує питання страхування ризиків, пов'язаних з можливими кризовими ситуаціями. Створення системи страхування критичної інфраструктури, державних об'єктів, навіть самих органів влади від різноманітних ризиків могло б частково компенсувати фінансові втрати та забезпечити додаткове джерело фінансування відновлювальних робіт. Розвиток інституційної спроможності у сфері безпеки критичної інфраструктури, включаючи забезпечення її стійкості, є критично важливим завданням [36].

Цифрові технології мають стати не просто допоміжним інструментом, а наскрізним принципом організації всієї системи кризового управління. Це передбачає створення єдиної цифрової платформи кризового управління, яка б інтегрувала всі існуючі інформаційні системи органів виконавчої влади, служб надзвичайних ситуацій, правоохоронних органів, військового командування. Оцифровування створює цифровий фундамент, а цифровізація використовує цей фундамент для трансформації бізнес-процесів та моделей надання послуг [62].

Така платформа має включати кілька ключових модулів. По-перше, систему моніторингу потенційних загроз на основі аналізу даних з різних джерел: від метеорологічних служб до соціальних мереж, від систем відеоспостереження до датчиків на об'єктах критичної інфраструктури. Штучний інтелект має аналізувати ці дані в режимі реального часу, виявляти

аномалії, прогнозувати можливі кризові ситуації. По-друге, картографічний модуль для візуалізації кризових ситуацій та координації дій різних служб на місцевості. По-третє, модуль підтримки прийняття рішень, який би на основі аналізу попередніх кризових ситуацій пропонував варіанти дій з оцінкою їхніх можливих наслідків.

Розвиток такої платформи може базуватися на досвіді застосунку «Дія», який протягом воєнного стану витримав понад дві тисячі кібератак і продовжував безперервно функціонувати [70, с. 859]. Проте необхідно розуміти, що створення єдиної цифрової платформи кризового управління це не просто технічне завдання, а складний процес трансформації всієї культури публічного управління, який вимагає зміни усталених практик роботи, подолання відомчої роз'єднаності, формування нових компетенцій у державних службовців.

Однак найбільш важливим і водночас найбільш складним елементом інституційного забезпечення швидкого реагування є підготовка управлінських кадрів. Інституційна спроможність означає здатність органів державної влади виконувати свої функції, а це значною мірою залежить від компетентності людей, які приймають рішення [37]. Отримання Україною статусу кандидата на членство в Європейському Союзі зобов'язує органи державної влади мати інституційну спроможність, а працівників відповідного рівня,- професійну компетентність [9].

Національному агентству України з питань державної служби необхідно розробити комплексні освітні програми з кризового управління, які б стали обов'язковими для всіх керівників державних органів та їхніх заступників. Ці програми мають поєднувати теоретичні знання про природу криз, механізми їхнього розвитку, принципи управління в умовах невизначеності з практичними навичками, які відпрацьовуються під час симуляцій реалістичних кризових сценаріїв. Важливо, щоб навчання включало не лише технічні аспекти прийняття рішень, але й психологічні: управління стресом, робота під тиском часу, підтримання власної працездатності в екстремальних умовах.

Доцільно створити мережу регіональних навчальних центрів кризового

управління, які б проводили регулярні тренінги та симуляції для державних службовців місцевого рівня. Досвід Харківської області, де керівництво обласної військової адміністрації та місцевих органів влади продемонструвало високу ефективність в організації оборони, евакуації населення та управління звільненими територіями, має бути системно вивчений та використаний для розробки навчальних програм. Ці центри мають стати не просто місцями проведення формальних тренінгів, а майданчиками для обміну досвідом, вироблення спільних підходів, формування неформальних мереж взаємодії між управлінцями різних рівнів.

Нарешті, неможливо говорити про ефективне інституційне забезпечення швидкого реагування на кризові виклики без урахування ролі громадянського суспільства. Досвід України протягом 2022-2025 років переконливо засвідчив, що волонтери та громадські організації часто виявляються більш мобільними та ефективними у реагуванні на кризові ситуації, ніж офіційні структури. Проте ця величезна енергія громадянського суспільства залишається значною мірою не інституціоналізованою, що призводить до хаотичності зусиль, дублювання, іноді навіть конфліктів між волонтерами та офіційними службами.

Необхідно розробити законодавчі та нормативні механізми взаємодії органів влади з волонтерськими організаціями під час кризових ситуацій, створити реєстр волонтерських організацій з різною спеціалізацією, забезпечити координацію між офіційними службами та волонтерами. Забезпечення максимально тісної взаємодії між органами державної влади та громадянським суспільством має бути спрямоване не стільки на подолання вже наявних кризових проблем, скільки на передбачення кризових ситуацій [56, с. 298].

Не менш важливим є міжнародний вимір інституційного забезпечення кризового управління. Україна має активно вивчати та адаптувати міжнародний досвід, зокрема європейських країн, які створили ефективні системи реагування на надзвичайні ситуації [43, с. 61-62]. Участь у європейських мережах кризового управління, проведення спільних навчань та тренінгів з країнами-партнерами, залучення міжнародної технічної та фінансової допомоги для модернізації

систем кризового управління. Все це має стати постійною практикою, а не епізодичними ініціативами.

Останнім, але не менш важливим елементом інституційного забезпечення є створення системи регулярної оцінки ефективності кризового управління. Після завершення кожної кризової ситуації необхідно проводити детальний аналіз дій органів влади, виявляти успішні практики та недоліки, формувати рекомендації щодо вдосконалення. Система оцінки має включати як внутрішній аудит, так і зовнішній аудит з залученням незалежних експертів, представників громадськості, міжнародних організацій.

Важливим елементом системи оцінки має стати моніторинг ключових індикаторів стійкості до кризових ситуацій, швидкості прийняття рішень, ефективності координації, результативності заходів, рівня задоволеності населення діями влади під час кризи. Ці індикатори мають регулярно відстежуватися, а результати використовуватися для коригування стратегій, планів, процедур, навчальних програм. Лише за умови постійного навчання на власному досвіді, готовності визнавати помилки та систематично їх виправляти можна створити справді ефективну систему кризового управління, здатну захистити державу та її громадян від різноманітних загроз сучасності.

Узагальнюючи викладені рекомендації щодо інституційного забезпечення швидкого реагування органів публічної влади на кризові виклики, необхідно підкреслити, що їхня успішна реалізація залежить від здатності української держави до системних перетворень, які виходять за межі простого технічного вдосконалення окремих елементів системи управління.

Досвід трьох років повномасштабної війни переконливо продемонстрував, що найбільш стійкими виявилися ті інституції та механізми, які базувалися на принципах прозорості, підзвітності, залученості громадян та спроможності до швидкої адаптації. Саме ці принципи мають стати фундаментом для побудови нової моделі кризового управління, моделі, яка поєднує централізовану координацію з децентралізованим виконанням, технологічну досконалість з людиноцентричністю, професіоналізм державних службовців з енергією

громадянського суспільства.

Лише така комплексна, багаторівнева система, що органічно інтегрує всі запропоновані елементи інституційного забезпечення, здатна гарантувати Україні не просто виживання в умовах постійних криз, а й поступальний розвиток, зміцнення національної безпеки та успішну інтеграцію в європейську спільноту демократичних держав.

ВИСНОВКИ

За результатами дослідження сформульовано нижченаведені основні висновки та пропозиції:

1. Проведений теоретико-методологічний аналіз засад прийняття рішень в умовах кризи у публічному управлінні дозволяє сформулювати кілька фундаментальних висновків щодо трансформації управлінської парадигми під впливом сучасних викликів.

По-перше, класична парадигма раціонального вибору, що передбачає повний аналіз усіх альтернатив та вибір оптимального рішення, виявляється теоретично привабливою, але практично недостатньою для адекватного опису реальних процесів управління в кризових ситуаціях, коли управлінці мають обмежений час, ресурси та інформацію.

По-друге, концепція обмеженої раціональності Герберта Саймона та цикл OODA Джона Бойда пропонують більш реалістичні моделі прийняття рішень, що визнають фундаментальні обмеження людського мислення та підкреслюють важливість швидкості реагування у конкурентному середовищі.

По-третє, міжнародний досвід демонструє відсутність універсальної «найкращої» моделі кризового управління, натомість підкреслюючи важливість адаптації перевірених практик до національного контексту з урахуванням культурних, інституційних та історичних особливостей.

По-четверте, цифрова трансформація стає критично важливою інфраструктурою для ефективного прийняття та реалізації рішень в умовах сучасних криз, що переконливо демонструють як естонський досвід подолання кібератак, так і український досвід використання застосунку «Дія» під час війни.

Український досвід управління в умовах повномасштабної війни 2022-2024 років підтверджує цінність теоретичних розробок у сфері кризового управління, водночас виявляючи нові аспекти, що потребують подальшого дослідження, зокрема роль суспільної мобілізації, міжнародної підтримки та

швидкої децентралізації оперативних рішень при збереженні централізованого стратегічного управління.

2. Аналіз системи прийняття рішень в органах публічної влади України протягом 2022-2025 років виявляє глибоку інституційну трансформацію, яка забезпечила збереження функціональності держави в екстремальних умовах повномасштабної війни. Створення системи військових адміністрацій на всіх рівнях територіальної організації влади, впровадження спрощених процедур прийняття рішень, масове запровадження дистанційних форм роботи державних службовців, цифровізація державних послуг через платформу «Дія», всі ці елементи стали ключовими для адаптації системи управління до реалій збройного конфлікту.

3. Кабінет Міністрів України продемонстрував вражаючу оперативність у реагуванні на кризові виклики, прийнявши сімсот двадцять шість нормативно-правових актів протягом перших ста днів воєнного стану. Система державної служби виявила значну стійкість: сто шістдесят шість тисяч сімсот державних службовців продовжували виконувати свої обов'язки, з них вісімдесят одна і п'ять десятих відсотка у штатному режимі та сім і чотири десятих відсотка дистанційно. Понад сімсот п'ятдесят Центрів надання адміністративних послуг та три тисячі сто сорок дві точки доступу забезпечували надання державних послуг населенню, демонструючи незламність публічної служби.

4. Координація між різними рівнями публічного управління виявилася критичним фактором ефективності реагування на кризові ситуації. Створення спеціалізованих координаційних органів, таких як Координаційний штаб з питань евакуації, активне використання цифрових платформ для обміну інформацією, делегування широких повноважень на місцевий рівень сприяли підвищенню швидкості та адекватності управлінських рішень. Децентралізація, проведена в Україні протягом 2015-2021 років, виявилася одним з найважливіших чинників стійкості, дозволивши територіальним громадам самостійно та оперативно реагувати на локальні проблеми без тривалого

узгодження з центральною владою.

5. Регіональний досвід Харківської області наочно продемонстрував як колосальні виклики, з якими стикається публічна влада у прифронтових регіонах, так і можливості ефективної координації між військовим командуванням та цивільною владою. Успішна оборона Харкова навесні 2022 року та стрімке звільнення області у вересні того ж року стали результатом злагодженої взаємодії всіх рівнів управління. Водночас масштаби людських втрат (дві тисячі триста п'ятдесят п'ять загиблих цивільних, з них сімдесят дев'ять дітей) та економічних збитків нагадують про величезну ціну цього протистояння.

Евакуація понад тринадцяти мільйонів людей, з яких близько восьми мільйонів стали внутрішньо переміщеними особами, а майже п'ять мільйонів виїхали за кордон, вимагала безпрецедентного рівня координації між численними відомствами, військовим командуванням, місцевою владою приймаючих регіонів та міжнародними організаціями. Створення спеціалізованих цифрових інструментів, таких як телеграм-бот для координації евакуації, засвідчило здатність держави швидко адаптувати сучасні технології до потреб кризового управління.

Водночас аналіз виявив і значні проблеми, які потребують системного вирішення. Недостатня координація між центральними та регіональними органами влади у питаннях створення фондів тимчасового житла для внутрішньо переміщених осіб, слабкість горизонтальних зв'язків між окремими відомствами, брак єдиної інформаційної системи для координації всіх аспектів управління кризовими ситуаціями. Ці та інші недоліки свідчать про необхідність подальшого вдосконалення механізмів міжрівневої взаємодії навіть в умовах, коли базова функціональність системи в цілому збережена.

6. Трирічний досвід повномасштабної війни переконливо засвідчив, що українська система публічного управління, попри всі свої недоліки і структурні вразливості, виявилася значно більш стійкою, ніж це прогнозувалося багатьма міжнародними експертами напередодні російського вторгнення. Ця стійкість,

однак, забезпечувалася не стільки досконалістю інституційних механізмів чи ефективністю формальних процедур, скільки радше здатністю людей (від президента до сільського голови) приймати рішення в умовах екстремальної невизначеності, імпровізувати, знаходити нестандартні рішення там, де існуючі регламенти виявлялися неадекватними реаліям.

Водночас саме ця здатність до імпровізації, яка рятувала систему в перші дні і тижні війни, не може і не повинна залишатися основною опорою держави в довгостроковій перспективі. Криза публічного управління, якщо розуміти під нею розрив між тими завданнями, які висуває перед державою реальність, та тими можливостями, якими вона реально володіє для їх вирішення, виявилася глибшою, ніж це здавалося до початку повномасштабної агресії. Семи напрямів оптимізації процесів прийняття рішень, визначених у підрозділі 3.1, мають на меті не просто латати дірки в існуючій системі, а створити принципово нову модель кризового управління, яка б органічно поєднувала гнучкість з передбачуваністю, оперативність з обґрунтованістю, децентралізацію з координацією.

7. Особливо важливим є усвідомлення того факту, що швидкість реагування на кризові виклики визначається не стільки технічними чи організаційними факторами, скільки культурою прийняття рішень, яка панує в органах влади. Досвід децентралізації, яка здійснювалася в Україні протягом 2015-2021 років і довела свою виняткову ефективність саме в умовах війни, засвідчує правильність вибраного вектора розвитку системи публічного управління.

Місцеве самоврядування, отримавши реальні повноваження та ресурси, виявилось здатним не лише забезпечити надання основних послуг населенню в екстремальних умовах, але й взяти на себе функції, які традиційно належали центральній владі, від організації територіальної оборони до координації гуманітарної допомоги. Це має стати аргументом на користь подальшого поглиблення децентралізації, розширення повноважень територіальних громад, зміцнення їхньої фінансової автономії.

Водночас важливо розуміти, що децентралізація не означає хаотизації чи фрагментації – вона має супроводжуватися розбудовою ефективних механізмів координації, обміну досвідом, взаємодопомоги між громадами.

8. Цифрова трансформація публічного управління, яка до війни часто сприймалася як данина моді чи спроба покращити імідж влади, в умовах воєнного стану виявилася питанням виживання держави. Платформа «Дія», яка витримала тисячі кібератак і продовжувала функціонувати навіть тоді, коли фізична інфраструктура держави зазнавала масованих руйнувань, стала символом стійкості української системи управління. Проте важливо розуміти, що цифровізація – це не лише і не стільки технологічне питання, скільки питання трансформації всієї логіки роботи органів влади, переходу від паперової бюрократії до цифрового управління, заснованого на даних. Створення єдиної цифрової платформи кризового управління, яка б інтегрувала всі існуючі системи та забезпечувала підтримку прийняття рішень на основі штучного інтелекту, має стати пріоритетом на найближчі роки.

9. Питання підготовки управлінських кадрів до роботи в кризових умовах виявилось одним з найбільш проблемних аспектів функціонування системи публічного управління. Незважаючи на те, що Україна фактично перебувала у стані війни з 2014 року, система підготовки державних службовців залишалася орієнтованою на мирний час, на рутинну роботу в передбачуваних умовах. Створення комплексної системи підготовки управлінців до кризового управління, включаючи регулярні симуляції та тренінги за реалістичними сценаріями, має стати обов'язковим елементом професійного розвитку всіх керівників державних органів та органів місцевого самоврядування.

10. Особливої уваги заслуговує питання взаємодії органів влади з громадянським суспільством у кризових ситуаціях. Волонтерський рух, який виник спонтанно в перші дні війни і взяв на себе функції, з якими не справлялася офіційна влада, виявився критично важливим фактором стійкості держави. Проте ця енергія громадянського суспільства залишається значною мірою неінституціоналізованою, що призводить до неефективності, дублювання

зусиль, іноді навіть конфліктів. Створення чітких механізмів взаємодії між офіційними структурами та волонтерськими організаціями, інтеграція громадянського суспільства в систему кризового управління як повноправного партнера, а не просто помічника влади,- це завдання, від вирішення якого значною мірою залежить здатність України протистояти майбутнім викликам.

11. Всі запропоновані рекомендації щодо удосконалення інституційного забезпечення швидкого реагування на кризові виклики матимуть сенс лише за умови їхньої комплексної реалізації як частини цілісної стратегії трансформації системи публічного управління. Створення окремих інституцій, прийняття окремих законів, запровадження окремих технологій без зміни загальної філософії управління, без формування нової культури прийняття рішень призведе лише до ускладнення і так непростой системи, додавання нових шарів бюрократії до вже існуючих.

Україна потребує не косметичного ремонту системи управління, а її глибокої, системної трансформації, яка враховувала б як уроки минулого, так і виклики майбутнього. І досвід трьох років повномасштабної війни, попри всю його трагічність, дає унікальну можливість для такої трансформації, адже саме в кризових ситуаціях суспільство найбільш відкрите до змін, найбільш готове до сприйняття нових підходів, найбільш схильне довіряти реформаторам, які обіцяють не ідеальне майбутнє, а реальні рішення для реальних проблем.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Conceptual Principles of an Integrated Crisis Management System and Ensuring Resilience in Transformation Conditions. Publichne upravlinnia ta rehionalnyi rozvytok. 2025. DOI: 10.34132/pard2025.28.13. URL: <https://pard.mk.ua/index.php/journal/article/view/493> (дата звернення: 28.10.2025).
2. Defense of Kharkiv: 2 years after the first counteroffensive and preparations for new challenges. *Ukrainian Security and Cooperation Center*. 2024. URL: <https://uscc.org.ua/en/defense-of-kharkiv-2-years-after-the-first-counteroffensive-and-preparations-for-new-challenges/> (last accessed: 28.10.2025).
3. Denmark – Civil Protection and Humanitarian Aid. European Commission. 2024. URL: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/national-disaster-management-system/denmark_en (last accessed: 28.10.2025).
4. Hrabovets I., Chernous L. Crisis Communication Strategy in the Government-Public System under Martial Law in Ukraine: Stages, Factors, and Characteristics. *Grani*. 2025. Vol. 28, No. 1. P. 216-222. DOI: 10.15421/172526. URL: <https://grani.org.ua/index.php/journal/article/download/2150/2111> (last accessed: 28.10.2025).
5. Lessons from small and highly-digitalised Estonia: Decision-making in the aftermath of cybersecurity crises. *Policy Review*. 2024. URL: <https://policyreview.info/articles/analysis/estonia-decision-making-aftermath> (last accessed: 28.10.2025).
6. Public Administration of Emergency Situations as a Component of Ensuring Sustainable Regional Development. *Theory and Practice of Public Administration*. 2024. URL: <https://periodicals.karazin.ua/tpdu/article/view/25831> (last accessed: 28.10.2025).
7. Report on the Implementation of Ukraine's Strategy for Public Administration Reform for 2022–2025 in 2022. Kyiv, 2023.

URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/18%20-%20Department/18%20-%20PDF/2023/12.07.2023%20zvit/parreport2022eng230712183919-2.pdf> (last accessed: 28.10.2025).

8. System of public administration entities in times of war: the Ukrainian experience. *CERIDAP*. 2025. URL: <https://ceridap.eu/system-of-public-administration-entities-in-times-of-war-the-ukrainian-experience/> (last accessed: 28.10.2025).

9. Аналіз потреб щодо інституційної спроможності органів державної влади у сфері європейської інтеграції / Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/mizhnarodna-spivpracya/zvit-za-rezultatamy-shchorichnoho-provedennia-analizu-potreb-shchodo-instytutitsiinoi-spromozhnosti-ta-kadrovoho-skladu-orhaniv-derzhavnoi-vlady-vidpovidalnykh-za-vykonannia-zoboviazan-ukrainy-u-sferi-ievropeiskoi-intehratsii> (дата звернення: 28.10.2025).

10. Андрушків Б., Головкова Л., Грушко В., Кирич Н., Погайдак О., Ханнуф К., Грушко П. Особливості удосконалення державного управління суспільними процесами в умовах війни. *Review of Transport Economics and Management*. 2024. Вип. 12 (28). С. 233-239. DOI: 10.15802/rtem2024/328114.

11. Битва за Харків (2022). *Вікіпедія : вільна енциклопедія*. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Битва_за_Харків_\(2022\)](https://uk.wikipedia.org/wiki/Битва_за_Харків_(2022)) (дата звернення: 28.10.2025).

12. Блискавично. Два роки тому ЗСУ вибили росіян з Харківщини – як вдалося зберегти план операції у таємниці і чому контрнаступ тоді зупинився. *NV*. 2024. URL: <https://nv.ua/ukr/ukraine/events/harkivska-operaciya-v-chomu-uspih-yak-zberegli-v-sekreti-y-rol-v-kontrnastupi-ukrajini-50448226.html> (дата звернення: 28.10.2025).

13. Бодрук О. С., Лахижа М. І., Гончарук Ю. В. Сфери впливу та інструменти реалізації гібридних загроз: моделі та механізми. *Державне будівництво*. 2022. № 1. DOI: 10.32782/2618-1533/2022-1-19. URL: <https://periodicals.karazin.ua/db/article/view/22467> (дата звернення: 28.10.2025).

14. Борщевський В. В., Василиця О. Б., Матвеев Є. Е. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування. 2022. № 2 (76). С. 30-37. DOI: <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.2.5>. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2_2022/5.pdf (дата звернення: 28.10.2025).

15. Військові адміністрації виконуватимуть повноваження місцевих органів влади. *LexInform: Правові та юридичні новини*. 2022. URL: <https://lexinform.com.ua/zakonodavstvo/vijskovi-administratsiyi-vykonuvatymut-povnovazhennya-mistsevyh-organiv-vlady/> (дата звернення: 28.10.2025).

16. Військово-цивільна адміністрація. *Вікіпедія : вільна енциклопедія*. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Військово-цивільна_адміністрація (дата звернення: 28.10.2025).

17. Власюк А. В., Кононенко С. В. Оцінювання гібридних загроз та спроможностей протидії їм при формуванні стратегічних комунікацій. *Чесць і закон*. 2023. № 2 (85). С. 4-12. DOI: 10.33405/2078-7480/2023/2/85/4/12. URL: <https://doaj.org/article/9f646b7a158f44f889c5ef8370cf2e7e> (дата звернення: 28.10.2025).

18. Власюк О., Кононенко С. Стратегічний аналіз безпекового середовища України. *Національний інститут стратегічних досліджень*. URL: <https://niss.gov.ua/news/statti/strategichnyy-analiz-bezpekovo-ho-seredovyshch-a-ukrayiny> (дата звернення: 28.10.2025).

19. Гаращук І. В. Реалізація принципу субсидіарності в процесі децентралізації в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2022. № 43. С. 154-165. URL: https://dbms.institute/wp-content/uploads/Zb_Derg_Bud_43_2022_.pdf (дата звернення: 28.10.2025).

20. Гібридні загрози: чи вистойть Україна? *Юридичний вісник України*. URL: <https://yvu.com.ua/gibrydni-zagrozy-chy-vystoyit-ukrayina/> (дата звернення: 28.10.2025).

21. Гобела В. В., Живко З. Б., Леськів Г. З., Мельник С. І. Управління

кризовими ситуаціями : навчальний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2022. 228 с. URL: <https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/4772/1/Управління%20кризовими%20ситуаціями-ВЕРСТКА.pdf> (дата звернення: 28.10.2025).

22. Горда О. В. Теорія прийняття рішень : конспект лекцій. Київ : КНУБА, 2023. 120 с. URL: <https://repository.knuba.edu.ua/server/api/core/bitstreams/b7dce681-6ecf-4555-bc4b-ccfc3c325e60/content> (дата звернення: 28.10.2025).

23. Громико О. Модернізація технологій управління органів державної влади. Молодий вчений. 2021. № 1 (89). С. 42-46. DOI: 10.32839/2304-5809/2021-1-89-9. URL: <https://molodyivchenyi.ua/index.php/journal/article/view/149> (дата звернення: 28.10.2025).

24. Даниленко Л. І., Шерстюк Н. Б. Міжнародний досвід публічного управління закладами освіти на місцевому рівні в умовах криз. Public Administration and Regional Development. 2022. № 17. С. 905-924. DOI: 10.34132/pard2022.17.11.

25. Деокупація Харківської області. *Міністерство внутрішніх справ України*. 2022. URL: <https://mvs.gov.ua/news/deokupaciia-xarkivskoyi-oblasti> (дата звернення: 28.10.2025).

26. Дія (сервіс). *Вікіпедія : вільна енциклопедія*. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Дія_\(сервіс\)](https://uk.wikipedia.org/wiki/Дія_(сервіс)) (дата звернення: 28.10.2025).

27. Заблоцька Л., Кізімова Н. Політична криза публічного управління в Україні. *Східноєвропейський науковий журнал*. 2017. № 3. С. 294-300. URL: <https://eesa-journal.com/2017/03/14/politichna-kriza-publichnogo-upravlinnya-v-ukraini/> (дата звернення: 28.10.2025).

28. Закони війни: які важливі для місцевого самоврядування рішення приймав Парламент під час війни. *Портал «Децентралізація»*. 2022. URL: <https://decentralization.ua/news/16094> (дата звернення: 28.10.2025).

29. Заходи з евакуації. *WikiLegalAid*. URL: https://legallaid.wiki/index.php/Заходи_з_евакуації (дата звернення: 28.10.2025).

30. Зелінська О. В. Особливості прийняття рішень в розпливчастих умовах функціонування систем управління. *Ефективна економіка*. 2018. № 2. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6107> (дата звернення: 28.10.2025).
31. Іващенко Л. М., Бондаренко Л. І. Модернізація публічного управління в Україні під час війни та в післявоєнний період у контексті європейських цінностей. *Аспекти публічного управління*. 2023. Т. 10. № 6. С. 46-54. DOI: 10.15421/152243.
32. Іжа М. М., Курносенко Л. В. Публічне управління в умовах викликів воєнного стану. Публічне управління та регіональний розвиток. 2023. № 19. С. 11-30. DOI: 10.34132/pard2023.19.01. URL: <https://pard.mk.ua/index.php/journal/article/download/344/302/474> (дата звернення: 28.10.2025).
33. Інституційна (не)спроможність влади в Україні або яку державу ми побудували? *KPI Science News*. 2025. URL: <https://svit.kpi.ua/2025/02/06/інституційна-неспроможність-влади-в> (дата звернення: 28.10.2025).
34. Інтелектуальна перевага над ворогом, або хто такий Джон Бойд? *Deep State*. 2023. URL: <https://deepstateua.com/khto-takii-dzhon-boid/> (дата звернення: 28.10.2025).
35. Інформація для тих, хто потребує евакуації та гуманітарної допомоги. *АрміяInform*. 2022. URL: <https://armyinform.com.ua/2022/05/19/informacziya-dlya-tyh-hto-potrebuye-evakuacziyi-ta-gumanitarnoyi-dopomogy/> (дата звернення: 28.10.2025).
36. Ковальчук В. Особливості функціонування органів місцевого самоврядування в період воєнного стану в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки*. 2023. Т. 10. № 4 (40). С. 398-405. DOI: 10.23939/law2023.40.398.
37. Колісніченко Н. М., Пасько І. Т. Концептуальні засади визначення феномену спроможності в сучасній методології державного управління. *Публічне управління та місцеве самоврядування*. 2023. Вип. 4 (59). С. 111-119. DOI: 10.32782/pmu/2023.4.14. URL: <https://journals.politehnica.dp.ua/index.php/>

public/article/view/309 (дата звернення: 28.10.2025).

38. Красноносова О. М. Антикризисний менеджмент у публічному управлінні. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Історичні науки. 2021. Том 32 (71). № 3. С. 298-303. URL: https://www.hist.vernadskyjournals.in.ua/journals/2021/3_2021/46.pdf (дата звернення: 28.10.2025).

39. Куліш С. М. Механізми забезпечення сталого розвитку територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні : магістерська дипломна робота. Дніпро, 2023. 98 с. URL: <https://www.researchgate.net/publication/369919730> (дата звернення: 28.10.2025).

40. Кульчий І. О., Паутова Т. О. Антикризисне управління : навчальний посібник. Полтава : ПолтНТУ, 2016. 224 с. URL: <https://reposit.nupr.edu.ua/bitstream/PolNTU/1205/2/навчальний%20посібник%20антикризове%20управління.pdf> (дата звернення: 28.10.2025).

41. Мельниченко Б., Мідик М. Місцеве самоврядування в Україні в умовах воєнного стану. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Юридичні науки». 2023. Т. 10. № 2 (38). С. 137-145. DOI: 10.23939/law2023.38.137.

42. Методи та засоби моделювання петлі Бойда у військових застосуваннях з використанням онтологічного підходу : дис. ... канд. техн. наук. Львів : Національний університет «Львівська політехніка», 2019. URL: <https://ena.lpnu.ua/items/75320969-f649-46bb-a4c1-bf3abf32c3cc> (дата звернення: 28.10.2025).

43. Місцеве самоврядування належно функціонуватиме на період дії воєнного стану. Парламент вніс відповідні зміни до законодавства. *Верховна Рада України : офіційний вебпортал*. 2022. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/razom/221009.html> (дата звернення: 28.10.2025).

44. Обласна військова адміністрація. *Вікіпедія : вільна енциклопедія*. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Обласна_військова_адміністрація (дата звернення: 28.10.2025).

45. Обов'язкова евакуація в умовах воєнного стану. *WikiLegalAid*. URL:

https://wiki.legalaid.gov.ua/index.php/Обов'язкова_евакуація_в_умовах_воєнного_стану (дата звернення: 28.10.2025).

46. Онешко С., Кустовська О., Яциковський Б., Пащук Л., Булкот О., Чинчик А. Цифрова трансформація публічного управління регіональною економікою України в умовах пандемії COVID-19: іноземний досвід, українські реалії. *Financial and Credit Activity Problems of Theory and Practice*. 2022. Vol. 3. № 44. Р. 298-307. DOI: <https://doi.org/10.55643/fcaptp.3.44.2022.3781>.

47. Парубчак І. О., Шпак Г. В. Співробітництво територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2023. Т. 11. № 4. С. 76-83. DOI: 10.15421/152308. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/993> (дата звернення: 28.10.2025).

48. Підгірняк Г. Управління комунікаціями в умовах криз. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. № 3. DOI: 10.51547/ppp.dp.ua/2022.3.5. URL: <https://chasopys-ppp.dp.ua/index.php/chasopys/article/view/184> (дата звернення: 28.10.2025).

49. Повноваження військових адміністрацій. *Zemfond.net*. 2022. URL: <https://www.zemfond.net/post/povnovazhennia-viiskovykh-administratsii> (дата звернення: 28.10.2025).

50. Політична карта Харківської області. *ОПОРА : громадська мережа*. 2023. URL: <https://www.oporaua.org/viyna/politichna-karta-harkivs-koyi-oblasti-24884> (дата звернення: 28.10.2025).

51. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2013 р. № 841 і від 29 липня 2022 р. № 854 : Постанова Кабінету Міністрів України від 07 березня 2023 року № 209. *ZAKONONLINE*. URL: https://zakononline.ua/documents/show/516351___726268 (дата звернення: 28.10.2025).

52. Про Національну доповідь НАН України «Національна стійкість України: стратегія відповіді на виклики та випередження гібридних загроз». *Інститут соціології НАН України*. 2022. URL: <https://i-soc.com.ua/ua/news/nacionalna-stijkist-ukraini-strategiya-vidpovid-na-vikliki-ta-vip>

eredzhennya-gibridnih-zagroz (дата звернення: 28.10.2025).

53. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. *Protocol.ua*. URL: https://protocol.ua/ua/pro_pravoviy_regim_voennogo_stanu_stattya_15/ (дата звернення: 28.10.2025).

54. Публічне управління в умовах війни : збірник матеріалів наукової конференції. *Держава та регіони*. Серія: Публічне управління і адміністрування. 2024. № 1. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1_2024/1_2024.pdf (дата звернення: 28.10.2025).

55. Рудницька О. П., Тичина А. С. Сучасна українська модель системи місцевого самоврядування у контексті зарубіжного муніципального досвіду. *Центральноукраїнський вісник права та публічного управління*. 2024. № 1-2. С. 46-53. URL: <https://cu.j.dnuvs.ukr.education/index.php/cuj/article/view/44> (дата звернення: 28.10.2025).

56. Савченко І. Г., Міхровська М. С. Оцифровування, цифровізація та цифрова трансформація публічного управління в Україні. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*. 2024. Т. 19. № 2. DOI: 10.17721/2616-9193.2024/19-3/2. URL: <https://gov.bulletin.knu.ua/article/view/3022> (дата звернення: 28.10.2025).

57. Сайферс А. Міжнародний досвід управління сферою освіти в умовах глобальних викликів. *Аспекти публічного управління*. 2022. Т. 10. № 2. С. 51-60. DOI: <https://doi.org/10.15421/152212>.

58. Смаль В., Котенко А. Децентралізація влади як пріоритетний напрям сучасного вітчизняного державотворення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2025. Вип. 84. С. 57-63. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/340505> (дата звернення: 28.10.2025).

59. Стан реалізації заходів з проведення евакуації населення та створення гідних умов проживання для переміщених осіб. *Українська Гельсінська спілка з прав людини*. 2022. URL: <https://www.helsinki.org.ua/publications/stan-realizatsii-zakhodiv-z-provedennia-evakuatsii-naselennia-ta-stvoren-nia-hidnykh-umov-prozhyvannia-dlia-peremishchenykh-osib/> (дата звернення:

28.10.2025).

60. Стартував аналіз інституційної спроможності та потенціалу органів державної влади. *Національне агентство України з питань державної служби*. URL: <https://nads.gov.ua/news/startuvav-analiz-institucijnoyi-spromozhnosti-ta-potencialu-organiv-derzhavnoyi-vladi> (дата звернення: 28.10.2025).

61. Теорія прийняття рішень в управлінні : навчальні матеріали. Національна академія сухопутних військ імені гетьмана Петра Сагайдачного. URL: https://arm.navs.edu.ua/books/osnovu_menedjmentu/files/Tema_3.pdf (дата звернення: 28.10.2025).

62. Тимченко М. С. Про розвиток сервісу «Дія» в умовах війни. Нові можливості публічного управління. *Вісник Міський методичний центр при управлінні з питань культури та охорони культурної спадщини Миколаївської міської ради*. Миколаїв, 2022. С. 834-866.

63. Тихомиров О. О., Білоконь В. А., Зеленська І. А. Розвиток інституційної спроможності держави у сфері безпеки та стійкості життєво важливої інфраструктури. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2024. Вип. 1 (52). С. 15-20. URL: <http://pyuv.onua.edu.ua/index.php/pyuv/article/view/795> (дата звернення: 28.10.2025).

64. Ткачук І., Панцир С. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023. Вип. 75. С. 45-50. DOI: 10.24144/2307-3322.2023.75.7. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/283029> (дата звернення: 28.10.2025).

65. Харківська оборонна операція (24 лютого – 14 травня 2022 р.). *Український історичний журнал*. 2024. URL: <https://nasu-periodicals.org.ua/index.php/uhj/article/view/6540> (дата звернення: 28.10.2025).

66. Хроніка вторгнення Росії в Україну: Перший рік вторгнення для Харкова й області. *Суспільне Харків*. 2025. URL: <https://suspilne.media/kharkiv/221187-vid-obstriliv-ta-vtrat-do-zviltanna-ta-vidbudovi-hronika-persogo-roku-povnomasstabnogo-vtorgnenna-na-harkivsini/> (дата звернення: 28.10.2025).

67. Хто важливіший: військова адміністрація чи місцева рада? *Юридична Газета*. URL: <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/hto-vazhlivishiy-viyskova-administraciya-chi-misceva-rada.html> (дата звернення: 28.10.2025).

68. Цифрова трансформація економіки України в умовах війни. Травень 2023 року. *Національний інститут стратегічних досліджень*. URL: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/tsyfrova-transformatsiya-ekonomiky-ukrayiny-v-umovakh-viyny-traven-2023> (дата звернення: 28.10.2025).

69. Цурканова І. Ю. Комплексний політичний аналіз вторгнення Росії в Україну. Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління. 2022. № 1 (61). С. 113-120. DOI: 10.32689/2523-4625-2022-1(61)-18.

70. Чечель А., Ангелін М. Стратегічні цифрові технології у публічному секторі України. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення*. 2024. № 9. С. 176-185. DOI: 10.31470/2786-6246-2024-9-176-185.